



Gordana Matković

# Decentralizacija socijalne zaštite u Srbiji



CLDS

# Decentralizacija socijalne zaštite u Srbiji



CENTAR ZA LIBERALNO-DEMOKRATSKE STUDIJE

Gordana Matković  
Decentralizacija socijalne zaštite u Srbiji

*Izdavač*  
Centar za liberalno-demokratske studije

*Za izdavača*  
Boris Begović

*Likovni urednik*  
Darko Staničić

*Štampa*  
Beoprojekt, Beograd

*Tiraž*  
1000

ISBN 86-83557-38-3

Beograd, 2006.

CIP - Katalogizacija u publikaciji  
Narodna biblioteka Srbije, Beograd

364 (497.11)

Matković, Gordana

Decentralizacija socijalne zaštite u Srbiji / Gordana Matković. – Beograd: Centar za liberalno-demokratske studije, 2006 (Beograd: Beoprojekt). – 67 str. : graf. prikazi; 23 cm

Tiraž 1.000. – Napomene i bibliografske reference uz tekst. – Bibliografija: str. 63 – 65

ISBN 86-83557-38-3

a) Socijalna zaštita – Srbija

COBISS.SR – ID 132599820

# Decentralizacija socijalne zaštite u Srbiji

**GORDANA MATKOVIĆ**

BEOGRAD 2006.

Publikacija "Decentralizacija socijalne zaštite u Srbiji" izdata je u okviru projekta "Operacionalizacija Strategije za smanjenje siromaštva na lokalnom nivou" koji finansira EU preko Evropske agencije za rekonstrukciju, a realizuje UN Program za razvoj.

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

# Sadržaj

Predgovor 7

O decentralizaciji 9

1. Pojam decentralizacije 9
2. Ograničenja i preduslovi 13
3. Decentralizacija socijalne zaštite - iskustva, neka teorijska i načelna pitanja 16

Decentralizacija socijalne zaštite u Srbiji 25

1. Podela nadležnosti 25
2. Analiza situacije u oblasti socijalne zaštite na lokalnom nivou 29
  - Osnovni nalazi 30*
  - Ugrožene kategorije 32*
  - Finansiranje socijalne zaštite 36*
  - Partnerstvo na lokalnom nivou kao uslov kvalitetne socijalne zaštite 39*
  - Ocena stanja i programa socijalne zaštite 41*
  - Najvažniji zaključci 45*

Preporuke za dalji proces decentralizacije socijalne zaštite u Srbiji 47

1. Ograničenja za nastavak procesa 47
2. Pripremne aktivnosti za decentralizaciju 52
3. Preporuke za nastavak procesa decentralizacije 56

Literatura 63

## Predgovor

U Evropi su danas paralelno snažno prisutne dve tendencije - globalizacija i stvaranje nadnacionalnih struktura s jedne strane i decentralizacija s druge. Decentralizacija je u većini evropskih zemalja nastala kao rezultat prirodnog razvojnog procesa i generalno posmatrano imala je veoma pozitivne efekte. I manje razvijene zemlje počele su da slede ovaj model. Motivi za ove promene međutim nisu uvek bili «čisti», niti su rezultati bili jednoznačni.

U postkonfliktnim društvima decentralizacija je prvenstveno trebalo da smanji etničke tenzije. U pojedinim zemljama motiv je bio nastojanje da se «prikrije» budžetski deficit, prenošenjem pojedinih nadležnosti na lokalni nivo, bez transfera odgovarajućih finansijskih sredstava. Dodatno, približavanje EU, efekat ugledanja ili čak bežanje od centralističke (komunističke) prošlosti snažno su podstakle decentralizaciju u velikom broju istočnoevropskih zemalja. U društvima sa nedovoljno razvijenim demokratskim institucijama, bez odgovarajućih kontrolnih mehanizama, nedovoljnim administrativnim kapacitetom, pa i nerazvijenim građanskim društvom, decentralizacija međutim nije uvek donosila dobrobit. Pogotovu u onim segmentima koji treba da unaprede položaj najvulnerabilnijih grupa, čiji se «glas» po pravilu nedovoljno čuje i u najrazvijenijim zemljama i čije interese zastupa uvek «neko drugi».

Publikacija «Decentralizacija socijalne zaštite» nastoji pre svega da ukaže na «pravu meru» koju treba pronaći u spuštanju nadležnosti na lokalni nivo u jednoj posebno osetljivoj oblasti, imajući u vidu specifičnosti Srbije, ali i neka iskustva drugih zemalja, kao i načelno-teorijske stavove. Jednim delom publikacija se zasniva na empirijskom istraživanju sprovedenom 2005. godine u okviru projekta «Operacionalizacija Strategije za smanjenje siromaštva na lokalnom nivou» koji finansira EU preko Evropske agencije za rekonstrukciju, a realizuje UN Program za razvoj.

Autor

# O decentralizaciji

## 1. Pojam decentralizacije

Pod pojmom decentralizacije se podrazumeva proces prenošenja pojedinih funkcija sa nacionalnog nivoa na niže nivoe državne organizacije, ali i na druge, nedržavne institucije i aktere.

U zavisnosti od toga koje se funkcije prenose može se razlikovati: **administrativna** decentralizacija, ponekad u literaturi nazvana i dekoncentracija, koja pre svega znači prenošenje administrativnih funkcija na niže nivoe vlasti, dok sve odluke i budžetska sredstva ostaju centralizovani; **fiskalna** decentralizacija, kada se nižim nivoima prepušta donošenje finansijskih odluka i uticaj nad budžetom i **politička** decentralizacija /**devolucija** koja znači prenos sredstava i političkog autoriteta na niže nivoe vlasti, koje su u značajnoj meri nezavisne (World Bank, 1997, p.120).

Prema Shah i Thompson, administrativna decentralizacija omogućava nezavistan izbor lokalnih kadrova koji su odgovorni isključivo lokalnim vlastima; fiskalna decentralizacija obezbeđuje da lokalno izabrani zvaničnici budu odgovorni pre svega svom izbornom telu, kako za potrošnju budžeta tako i za prikupljanje prihoda, dok politička decentralizacija implicira direktne izbore lokalnih političara i njihovu odgovornost pred građanima. (Shah and Thompson, 2004, p.2)

U zavisnosti od stepena nezavisnosti odlučivanja na lokalnom nivou moguće je razlikovati tri vrste decentralizacije (Bird and Vaillancourt, 1998, p.3). **Delegiranje**, koje podrazumeva prenošenje samo pojedinih izvršnih funkcija na lokalni nivo vlasti (opštinu, grad, regiju), **dekoncentracija**, koja podrazumeva disperziju odgovornosti centralnih vlasti i prenošenje nadležnosti na sektorske organizacije na lokalnom nivou (centre za socijalni rad, lokalne službe za zapošljavanje, regional-



ne fondove osiguranja i sl.) i **devolucija** kao najviši stepen decentralizacije, kada se na lokalnom nivou donose i odluke o politici u odgovarajućoj oblasti.

Pojedine funkcije u domenu administriranja, planiranja, pružanja usluga i odlučivanja sa najvišeg državnog nivoa mogu dakle biti prenete na regionalne ili opštinske samouprave, ali i na sektorske organizacije na lokalnom nivou (centre za socijalni rad, lokalne službe za zapošljavanje, regionalne fondove zdravstvenog ili penzijskog osiguranja i sl.).

Država međutim ne mora i ne treba da bude jedini organizator, finansijer i «proizvođač» usluga, pa ni isključivi akter u sferi uticaja na donošenje pojedinih odluka. U širem smislu decentralizacija podrazumeva uključivanje i drugih aktera, pre svega **nevladinih organizacija i privatnih firmi, ali i samih građana**, kako na strani ponude tako i na strani tražnje. Uključivanje na strani ponude podrazumeva da pored državnih organizacija i NVO i privatne firme pružaju usluge u oblasti obrazovanja ili zdravstva na primer. Delovanje na strani tražnje podrazumeva da kroz mehanizme tražnje, izborom usluge, plaćanjem dela troškova, participacijom građana u procesu odlučivanja, svi akteri, a ne samo država utiču na kvalitet i vrstu ponude na lokalnom nivou.

Decentralizacija se dakle može odvijati kroz davanje većih ovlašćenja **lokalnim vlastima, jačanje funkcija sektorskih organizacija ili putem povećanja uticaja i značaja pojedinih društvenih grupa na lokalnom nivou** (u kontekstu tzv. community – driven razvojnog koncepta) (World Bank, 2004). Ova tri pristupa, nisu konkurentna ni međusobno isključiva i mogu da se odvijaju simultano u okviru jedinstvenog koncepta lokalnog razvoja. U osnovi oni se baziraju na zajedničkim principima i ciljevima, omogućavajući veću dostupnost usluga, bolje targetiranje ugroženih grupa i jačanje lokalnih kapaciteta.

U zavisnosti od toga kako je sam proces pokrenut i načina na koji se odvija u literaturi se često razlikuju dva koncepta decentralizacije: **“odozgo nadole”** (top-down) i **“odozdo nagore”** (bottom-up).

U razvijenim zemljama decentralizacija je nastala kao deo prirodnog razvojnog procesa, usled pritiska sa lokala da se nižim nivoima vlasti prenese deo ovlašćenja sa centralnog nivoa (bottom-up proces). Nasuprot tome, u većini zemalja u tranziciji, kao i u zemljama u razvoju, proces decentralizacije se u potpunosti formuliše na centralnom nivou (top-down), sa često neadekvatnim rezultatima. (Shah and Thompson, 2004, p. 21).

Prilikom određivanja šta treba dodeliti kojem nivou vlasti (regionalnom, međuopštinskom, opštinskom), a šta treba da ostane na central-

nom ili nadnacionalnom nivou (EU), većina zemalja nastoji da ispoštuje **princip supsidijarnosti formulisan sporazumom u Matrihtu**. Po ovom principu određene nadležnosti treba dodeliti najnižem nivou vlasti koji ima kapacitet da ih realizuje. Primena i poštovanje ovog principa u praksi nije međutim jednostavno.

Najzad, treba ukazati i na značenje pojma **asimetrične decentralizacije**. Ovaj oblik decentralizacije podrazumeva prenos određenih funkcija samo na pojedine regione i lokalne samouprave, a ne nužno na sve. Ovaj oblik decentralizacije može biti poželjan ako se lokalne samouprave značajnije razlikuju po ekonomskoj snazi, veličini, broju stanovnika, kulturnim specifičnostima ili administrativnom kapacitetu. (Shah, 2004, s.9) (Breton, 2002, s.10). «Pažljiva analiza pokazuje da se u praksi, u svim zemljama, federalnim ili unitarnim, velikim ili malim, mogu pronaći neki primeri asimetrije» (Bird and Ebel, 2005, s. 10).. Bird i Ebel ukazuju da ovakvi asimetrični aranžmani mogu nastati iz političkih razloga, radi smanjenja etničkih ili regionalnih tenzija; usled nastojanja da se poveća efikasnost, kako bi se obezbedilo što uspešnije makroekonomsko upravljanje i povećanje administrativne kohezije i/ili da se omogući lokalnim samoupravama čiji se kapaciteti razlikuju, da u potpunosti funkcionišu i ispune sve nadležnosti (2005, s.10).

Osnovni **motivi** za sprovođenje decentralizacije vezani su za nedovoljnu efikasnost, spore promene, nedostatak fleksibilnosti i inovativnosti centralnih vlasti i institucija. Opšte je prihvaćeno da decentralizacija daje bolje rezultate jer podstiče konkurenciju između pojedinih lokalnih samouprava, kao i između različitih nivoa vlasti i samim tim omogućava maksimiziranje društvene korisnosti (Breton, 2002, p.2). S druge strane, decentralizacija je poželjna obzirom da se na nižem nivou bolje mogu sagledati i uvažiti lokalne specifičnosti i potrebe<sup>1</sup>. U pojedinim lokalnim zajednicama postoji tražnja za uslugama koje uopšte ne postoje na centralnom nivou.

Bilo bi međutim pogrešno tvrditi da sve treba da se decentralizuje i da građani nikad ne preferiraju uniformnost. Uniformnost u obezbeđivanju pojedinih dobara, usluga i prava nije sama po sebi neprihvatljiva. Kako Breton navodi postoje javna dobra, kao što su međunarodna di-

<sup>1</sup> Ovo naravno pod uslovom da niži nivo vlasti obuhvata homogeniju populaciju sa homogenijim preferencijama. U praksi je međutim moguće i da niži nivoi vlasti, veliki gradovi na primer, obuhvataju mnogo heterogenije stanovništvo od pojedinih provincija, pa i regija (Breton, 2002, p.5).

plomatija, odbrana i politika kursa, koja se ne mogu obezbediti drugačije nego uniformno. Takođe ima dobara i usluga za koje se jednostavno ne isplati da budu proizvedeni drugačije. Najzad, postoje i prava koja građani žele da budu uniformna, kao što su pravo na privatnost ili na primer pravo na posedovanje pasoša. (Breton, 2005, s.3).

Globalizacija i nastanak informatičkog društva prirodno su podržali procese decentralizacije u gotovo svim zemljama. U literaturi se mogu čak naći i stavovi da usled procesa globalizacije nacionalne države postaju suviše male za suočavanje sa velikim problemima i poslovima, a suviše velike da bi se bavile malim, ustupajući otuda svoje funkcije nadnacionalnim i lokalnim institucijama (Shah, 2004, p.2).

Suštinski decentralizacija olakšava i participaciju. Participacija velikog broja građana nije ni moguća ukoliko postoji samo jedan centar u kojem se donose odluke. No čak i pod pretpostavkom da centralni nivo može da «čuje i uvaži sve glasove» u procesu odlučivanja, postoji potreba da se usluge koje se pružaju prilagode lokalnim specifičnostima.

Nezavisno od toga u domenu pružanja usluga privatne i nevladine organizacije poseduju fleksibilnost i efikasnost koje ne poseduju ni centralne, a ni lokalne vlasti i institucije. Uključivanjem privatnih firmi i «trećeg» sektora» u domen pružanja usluga postiže se takođe povećanje konkurencije, a samim tim podiže i kvalitet usluga. Otuda je decentralizacija, koja podrazumeva i veću participaciju i pružanje usluga od strane nedržavnog sektora, važna i sa ekonomskog i sa aspekta demokratizacije društva.

U pojedinim slučajevima motivi za sprovođenje procesa decentralizacije su međutim bili sasvim druge prirode. Tako je decentralizacija započinjana i sprovedena da bi se našla rešenja za političke krize nastale usled etničkih ili regionalnih konflikata, radi sprečavanje povratka autokratskih režima, a u pojedinim slučajevima i kao način za podsticanje nacionalnog jedinstva (Bird and Ebel, 2005, s.6). U pojedinim zemljama ona se može tumačiti kao izraz interesa da se ostvari približavanje Evropskoj uniji, ali i kao deo političkih manevara – pokušaja prebacivanja odgovornosti za nepopularna strukturna prilagođavanja na druge nivoe vlasti, traženja rešenja za fiskalne krize i smanjenje deficita na centralnom nivou... (Shah and Thompson, 2004, p. 3). «U zemljama u razvoju, kao i u tranzicionim zemljama, motivacija centralnih vlasti češće je bila u sferi kratkoročnih političkih i birokratskih imperativa nego u domenu povećanja efikasnosti, pravednosti i odgovornosti lokalnih vlasti» (Shah and Thompson, 2004, p. 21).

## 2. Ograničenja i preduslovi

Kao i svi procesi i decentralizacija ima svoja ograničenja i preduslove koji moraju biti ispunjeni da se njene prednosti ne bi pretvorile u nedostatke. «Decentralizacija može naneti više štete nego koristi ako ne postoji adekvatna podrška, odgovarajuće strukture i ako nisu uspostavljeni mehanizmi odgovornosti» (World Bank, 2000, s. 196). Kao najvažniji preduslovi za sprovođenje decentralizacije otuda se nameću ravnomeran razvoj demokratije, kao i jačanje i izbalansirano stvaranje odgovarajućih kapaciteta na nivou centralnih i lokalnih vlasti, lokalnih sektorskih organizacija, ali i među nevladinim organizacijama i civilnom društvu u celini.

Sveukupno posmatrano jasno je da je u zemljama u tranziciji proces decentralizacije neodvojiv od procesa **demokratizacije** i izgradnje tržišne ekonomije i da su to procesi koji se međusobno podstiču i zavise jedni od drugih. Decentralizacija u celini može dati pozitivne efekte samo ukoliko je povezana sa demokratskim procesima, odnosno ukoliko su lokalne vlasti odgovorne i pod uslovom da se ta odgovornost, uz transparentnost, «proverava» na izborima. Odgovornost i transparentnost podrazumevaju da postoji uvid u lokalni budžet i način na koji se on troši, mogućnost da sve relevantne društvene grupe utiču na procese donošenja odluka o budžetskim prihodima i rashodima (Bird and Vaillancourt, 1998, s. 13), laku smenjivost lokalnih vlasti, informisanost građana, ali i uvođenje povratnih mehanizama tj. reagovanje na primedbe i probleme građana, informacije o načinu rešavanja sličnih problema u drugim sredinama i sl. Ukoliko postoji princip odgovornosti i transparentnost, decentralizacija omogućava marginalizovanim grupama da budu uvažene i da se «čuju».

U pojedinim situacijama i društvenim okolnostima, pogotovu u ranoj fazi demokratizacije društva, moguće je, međutim, da su transparentnost i odgovornost u većoj meri prisutni na centralnom nego na lokalnom nivou. Ukazujući na ovaj potencijalni problem Breton navodi da je odgovor na ovo pitanje svakako empirijske prirode, ali da decentralizacija neće biti uspešna ukoliko opozicija i mediji ne obezbeđuju s podjednakom efikasnošću informacije o politici i odlučivanju na lokalnom, kao na centralnom nivou (Breton, 2002, s.9). Ukoliko su prisutne značajne razlike u transparentnosti i odgovornosti na lokalnom i centralnom nivou, decentralizacija u nekim sredinama može povećati isključivanje iz društvenog života pojedinih ugroženih društvenih grupa, na primer etničkih, a može usporiti i razvoj civilnog društva.

Takođe, **razlike u nivou ekonomskog razvoja i u veličini pojedinih regiona i lokalnih samouprava** mogu da onemoguće efikasnu decentralizaciju. Male i siromašne opštine i regioni, sa malim brojem stanovnika ne mogu da se takmiče sa velikima koji usled opadajućih marginalnih troškova mnogo povoljnije mogu da obezbede pružanje usluga za svoje stanovnike, ali i da efikasnije prikupe prihode i ispune mnoge druge funkcije (Breton, 2002, s.9). U uslovima tržišne ekonomije ovakve razlike dodatno podstiču migracije, pa i odliv kapitala iz manje razvijenih regiona i područja koja u takvim uslovima sve više zaostaju. Prema nalazima pojedinih studija povećanje regionalnih razlika u zemljama Centralne i Istočne Evrope, između ostalog se može pripisati neželjenim efektima decentralizacije (Tausz, 2002, s.19).

Breton (2002, s.10) ukazuje na više načina pomoću kojih se u praksi ovaj problem može prevazići, počev od asimetrične decentralizacije, pa do udruživanja lokalnih samouprava pri obavljanju pojedinih funkcija, transfera centralne vlade namenjenih ujednačavanju prihoda lokalnih zajednica i sl.

Nejasno je i kako decentralizacija utiče na **korupciju**, da li se sa povećanjem broja mesta na kojima se odlučuje i «približavanjem» građanima, otvara i veći prostor za korupciju. U literaturi se mogu naći argumenti koji govore u prilog tezi da je centralizovan način odlučivanja više podložan korupciji, ali i da se korupcija povećava sa decentralizacijom. Takođe ima i autora koji zaključuju da efekti decentralizacije na korupciju zavise od okolnosti u kojima se proces odvija i da se moraju oceniti empirijski. (Oats, 2001, s.15)

Da bi decentralizacija bila uspešna moraju se ojačati i **kontrolni mehanizmi na nivou centralne vlasti**, kako bi se obezbedilo da ostvarivanje prava i pružanje usluga bude ostvareno na nediskriminatornoj bazi, kao i da usluge budu odgovarajuće u pogledu kvaliteta. U zemljama u tranziciji finansijske revizije, inspekcije i druge kontrolne funkcije su slabo razvijene (Shah, 2004, s.34). Otuda nije iznenađujuće što je u pojedinim slučajevima kao rezultat decentralizacije smanjena dostupnost bazičnih usluga, kao i njihov kvalitet (World Bank, 2000, s.196).

Pored klasičnih kontrolnih mehanizama potrebno je razviti i alternativne mehanizme koji su više usmereni na praćenje rezultata nego inputa (Shah, 2004, s.35). Postavlja se međutim pitanje koliko su zemlje u tranziciji zaista u stanju da razviju ove alternativne, po svoj prilici još sofisticiranije mehanizme, koji nemaju tako jasna pravila i procedure koji bi se jednostavno mogli preneti iz razvijenijih zemalja. Po-

gotovu u sredinama u kojima se dosledno sprovođenje principa odgovornosti i demokratičnost ne mogu visoko oceniti.

Decentralizacija neophodno zahteva postojanje odgovarajućih **kapaciteta na lokalnom nivou**, te što je proces decentralizacije potpuniji, to su zahtevi koji se stavljaju pred lokalnu zajednicu veći. I u slučaju kada je decentralizacija idealno osmišljena ona neće dati rezultate zbog kojih se sprovodi, ukoliko na lokalnom nivou ne postoji kapacitet za njeno implementiranje. Ovo se ne odnosi samo na kapacitete u oblasti pružanja usluga, već i u sferi prikupljanja prihoda, planiranja, donošenja odluka... Otuda je, pored osmišljavanja strategije prenošenja nadležnosti, neophodno da se lokalne zajednice odgovarajućim programima, različitim inovativnim mehanizmina i edukacijama, pripreme za proces decentralizacije. Nedostatak kapaciteta može se, kao što je već ukazano, prevazići i asimetričnom decentralizacijom, udruživanjem lokalnih samouprava radi obavljanja pojedinih funkcija i sl.

Istovremeno je potrebno pripremati i **civilno društvo** za adekvatnu participaciju, kako bi participativni procesi imali stvarne efekte. Najteže je obezbediti uključivanje ugroženih grupa, koje su isključene iz društvenih i ekonomskih procesa, ne samo usled diskriminacije, već i zbog realnog nedostatka kapaciteta za njihovo «uključivanje» i participaciju.

U pojedinim slučajevima osnaživanje nevladinih organizacija kao medijatora može biti dovoljno za stvaranje adekvatne tražnje, kojom će na pravi način biti artikulirane potrebe najugroženijih i omogućiti njihov uticaj na procese donošenja odluka. Ukoliko se pak proces decentralizacije odvija bez adekvatne reformske pripreme i bez adekvatne podrške sa centralnog nivoa, moguće je da pojedine grupe budu diskriminirane uprkos čak i relativno razvijenom civilnom društvu (World Bank, 2000, s.196). Nisu naime retki slučajevi da i nevladin sektor bude pod uticajem vladajuće elite, da se formira isključivo pod uticajem ponude, a ne tražnje, te da se programi i projekti formulišu u oblastima za koje postoje obezbeđena finansijska sredstva, a ne radi zaštite interesa ugroženih grupa.

Shah i Thompson ukazuju da nedovoljna uključenost civilnog društva i građana povećava rizik da interesne grupe i lokalna elita «zarobe» lokalne vlade i usmere resurse u skladu sa sopstvenim interesima, umesto u poboljšanje lokalnih usluga i smanjenje siromaštva. (Shah and Thompson, 2004, s.24).

Za uspeh decentralizacije od presudne je važnosti jasno razdvajanje nadležnosti i **jasna podela odgovornosti**, kao i da decentralizaciju nadležnosti prate **adekvatni finansijski resursi**.

Obezbeđenje adekvatnih finansijskih resursa je posebno delikatno, jer otvara pitanje finansiranja različitih nivoa vlasti, odnosno podele poreskih prihoda (kom nivou pripadaju određeni poreski prihodi), načina na koji se razrešava debalans između nadležnosti i prihoda lokalnih samouprava, kao i pitanje do koje mere finansijske institucije treba da nastoje da izjednače uslove funkcionisanja pojedinih lokalnih samouprava koje se međusobno razlikuju, kako u pogledu potreba, tako i pogledu kapaciteta (Bird and Vaillancourt, 1998, s. 15). Posebno je važna tema raspodele sredstava između različitih nivoa vlasti, pošto u zemljama u tranziciji lokalne vlasti po pravilu veoma mnogo zavise od transfera iz centralnog budžeta (Shah, 2005, s.18).

Ukoliko lokalne vlasti ne raspolažu dovoljnim sredstvima da finansiraju svoje nadležnosti to će se neminovno odraziti ili na kvalitet usluga ili na pokušaj obezbeđenja dodatnih sredstava. Dodatna sredstva se pak najčešće obezbeđuju povećanjem zaduženosti i/ili pritiskom na centralne vlasti da povećaju iznose transfera, sa nepovoljnim posledicama na makroekonomsku stabilnost (Bird and Vaillancourt, 1998, s.5).

U zemljama u tranziciji nije bio redak slučaj da je izvršena decentralizacija pojedinih nadležnosti bez obezbeđenja odgovarajućih sredstava. (unfunded mandate) (World Bank, 2004b, p.14). Ovakav prenos ovlašćenja se najčešće tumači pokušajima centralnih vlasti da prebace svoje deficite na niže nivoe vlasti, izazivajući konflikte između vlada na različitim nivoima. (Shah, 2004, s.16).

U studiji o socijalnoj politici u nekoliko tranzicionih zemalja kao ilustrativan navodi se citat direktora Centra za brigu o porodici u Mađarskoj «Prema našem iskustvu decentralizacija je dovela do toga da su lokalne samouprave prepuštene same sebi i svojim problemima». (Tausz, 2002, s.28).

### **3. Decentralizacija socijalne zaštite – iskustva, neka teorijska i načelna pitanja**

Socijalna zaštita obuhvata dva osnovna segmenta koji se sa aspekta decentralizacije razlikuju: materijalne naknade i usluge socijalne zaštite.

U domenu **materijalnih naknada** nema ubedljivih dokaza koje govore u prilog decentralizacije.

Većina teoretičara koja se bavi pitanjem raspodele državnih nadležnosti u fiskalnom kontekstu smatra da redistributivne funkcije koje podrazumevaju pomoć siromašnim domaćinstvima treba u većoj meri da budu prepuštene centralnim vlastima.

Bird i Ebel ukazuju da nije slučajno što je država «blagostanja» centralizovana, pošto jedino na nacionalnom nivou interesi ugroženih grupa mogu da imaju dovoljnu težinu i da prevagnu nad uticajem lokalnih elita. Otuda se čak može postaviti pitanje da li decentralizacija neminovno podrazumeva konflikt između supsidijarnosti i solidarnosti, između autonomije na lokalnom nivou i nacionalne redistribucije. Princip supsidijarnosti ukazivao bi naime na potrebu da se pitanja socijalne zaštite u celini i uz punu autonomiju prepuste lokalnom nivou, kao najpogodnijem za borbu protiv siromaštva, dok princip solidarnosti nameće potrebu da se redistribucija prepusti najvišem, nacionalnom nivou vlasti. Pitanje redistribucije je pogotovo složeno jer obuhvata i redistribuciju između pojedinaca, ali i između regiona (Bird i Ebel, 2005, s. 8).

Po shvatanju Oatsa, čiji su argumenti najčešće citirani u literaturi, «ne može se očekivati da lokalne vlasti formulišu značajnije programe pomoći siromašnima, jer bi ovakvi programi privukli niskodohodovna domaćinstva, a oterali ona sa višim prihodima, čije bi oporezivanje moralo da finansira takve transfere» (Oats, 2001, s.5).

Ukoliko se prihvati teza o migracijama, u teoriji bi se moglo dogoditi da se nakon određenog vremena uspostavi ravnoteža i izjednače programi za siromašne između različitih lokalnih sredina, moguće dođe i na vrlo niskom nivou. Neki teoretičari čak smatraju da bi decentralizacija u ovoj sferi podstakla sindrom «trke ka dnu» (Breton 2002, s.10-13), odnosno «takmičenje» između lokalnih samouprava u smanjenju naknada za siromašne, kako bi se izbegle nepoželjne migracije. Kako su migracije složen fenomen i zavise od mnogo drugih faktora, realnije je pretpostaviti da bi se u slučaju decentralizacije programi pomoći razlikovali među pojedinim lokalnim zajednicama.

Drugi argument koji se otuda često iznosi je da manje razvijene opštine/regioni ne bi imali dovoljno sredstava za redistribuciju, a samim tim i za novčana davanja siromašnima, te da načelo solidarnosti zahteva da se ovakva vrsta zaštite obezbedi na nacionalnom nivou. Ovo je pogotovo snažan argument za zemlje u kojima su prisutne značajne razlike u nivou razvijenosti između po jedinim lokalnih sredina.

No svakako najvažniji argument je da se ukoliko se radi o minimumu socijalne sigurnosti on ne treba da ima diskriminativne elemente, pa ni da se razlikuje prema delu teritorije gde neko živi. «Postoje usluge koje u skladu sa nacionalnim interesima, treba da omogućе održavanje određenih standarda, kao što su verovatno one koje doprinose smanjenju siromaštva. Finasiranje takvih usluga, ali i njihovu kontrolu tre-



balo bi obezbediti iz centralnog budžeta i sa centralnog nivoa« (Bird 2000, p.8). Kao i u svim drugim delovima socijalnog sektora u kojima se tradicionalno daje veliki značaj principu solidarnosti, a koji pored socijalne zaštite, uključuje i obrazovanje i zdravstvo i obavezno socijalno osiguranje, definisanje bazičnih usluga i minimuma mora biti jednako za sve građane i u nadležnosti centralnog nivoa.

Razmatrajući poželjnu raspodelu funkcija između nadnacionalnog, centralnog i lokalnog nivoa u uslovima globalizacije Shah i eksplicitno sugerise da mreže socijalne sigurnosti treba dodeliti nacionalnom/centralnom nivou (Shah, 2004, s.11).

Iskustva zemalja u tranziciji i razvijenih zemalja EU u pogledu decentralizacije naknada za siromašne su različite. Razlike su i u zavisnosti od vrste naknade. U većini zemalja Evropske unije centralna vlast uređuje finansijske transfere (Mijatović, 2005). Ukoliko su nadležnosti na nižem nivou od centralnog one su po pravilu na nivou regiona ili okruga, a ne opština. U zemljama u tranziciji češće se mogu naći primeri da su dečiji dodaci u nadležnosti centralnog nivoa, dok je socijalna pomoć u pojedinim zemljama prepuštena lokalnim samoupravama<sup>2</sup>.

U većini slučajeva iskustva decentralizacije naknada siromašnima u zemljama u tranziciji nisu pozitivna. Bugarska, Rumunija, Latvija i Kazahstan su prebacile odgovornost za finansiranje socijalne pomoći na lokalne vlasti, uz delimičnu podršku kroz transfere iz centralnog budžeta (World Bank, 2000, s. 305). U Bugarskoj je tako krajem 90tih godina redovna socijalna pomoć isplaćivana iz lokalnih budžeta, dok je centralni nivo obezbeđivao sredstva samo za povećane troškove grejanja tokom zime (Andrews and Ringold, 1999, s. 27). Odsustvo jasno «obebeženih» budžetskih transfera za socijalnu pomoć uslovalo je da često sredstva nisu korišćena za ove namene, a i generalno su bila nedovoljna. Dodatno, socijalna zaštita je obično «gubila budžetsku bitku» sa zdravstvom i obrazovanjem, koji su svoj povlašćeni interes između ostalog dugovali jakim interesnim udruženjima lekara i profesora (Andrews and Ringold, 1999, s. 45).

U Bosni i Hercegovini decentralizacija novčanih naknada je potpuno razušila minimalnu mrežu socijalne sigurnosti. Naknade se isplaćuju u celini samo u Sarajevskom kantonu i u opštini Banja Luka. Osta-

---

<sup>2</sup> Na osnovu odgovarajućih izveštaja pojedinih zemalja u Study on the Social Protection Systems in the 13 Applicant Countries, financed by the European Commission – Employment and Social Affairs DG

li kantoni u federaciji nisu čak ni doneli odgovarajuća zakonska dokumenta, a različite vrste pomoći isplaćuju se često isključivo uz korišćenje diskrecionih prava. U Republici Srpskoj situacija je povoljnija, jer se dečiji dodaci isplaćuju sa centralnog nivoa, tako da su bar najsiromašnije porodice sa decom delimično zaštićene. Srednjoročna razvojna strategija BiH ocenjuje da je ovakvo stanje neodrživo i predviđa reforme u svim oblastima socijalne politike i to posebno donošenje zakona o socijalnoj zaštiti kojim će biti utvrđen obim osnovnih prava. Ova prava bi se finansirala iz budžeta na nivou entiteta, a na duži rok predviđeno je i utvrđivanje minimuma prava na nivou BiH (Bosna i Hercegovina, 2004, s. 169).

U Mađarskoj su takođe dečiji dodaci regulisani na centralnom nivou, isplaćuju se iz centralnog budžeta i po opštoj oceni značajno doprinose smanjenju siromaštva (Tausz ed., 2002, p. 110). Socijalna pomoć, koja se sastoji iz više različitih vrsta naknada usmerenih na stare, decu i nezaposlene, se pak delom finansira iz centralnog, a delom iz lokalnih budžeta. U oblasti regulisanja socijalne pomoći i odlučivanja o korisnicima naknada lokalne vlasti imaju odlučujuću ulogu, što je uslovalo da gotovo svaka opština ima sopstvenu šemu socijalne pomoći. Tako je nastalo 2500 uredbi na lokalnom nivou koje definišu različite kriterijume za ostvarivanje prava i iznos naknada. (Andrews and Ringold, 1999, s. 27). U takvim okolnostima socijalna pomoć u velikoj meri zavisi od odnosa snaga moći između pojedinih grupa u lokalnoj zajednici, od raspoloživih finansijskih sredstava na nivou opštine, ali i od sposobnosti lokalne administracije i profesionalaca da regulišu odgovarajuću zakonsku materiju na lokalnom nivou. Kapaciteti u pogledu znanja i sposobnosti su međutim često nezadovoljavajući (Tausz ed., 2002, s. 125). Iz navedenih razloga decentralizacija u ovoj sferi je rezulturala u izuzetno niskim naknadama koje nisu dovoljne za zadovoljenje bazičnih potreba.

Analizirajući ulogu socijalne pomoći u smanjenju siromaštva u Poljskoj, Mađarskoj, Rusiji i Estoniji u delu koji se odnosi na decentralizaciju B. Milanović ukazuje da decentralizovani sistemi mogu da prozrokuju regionalne razlike u dostupnosti pomoći, koje narušavaju horizontalnu jednakost i koje se teško mogu opravdati. Decentralizovani sistemi kao u Mađarskoj ili u Rusiji isključuju građane koji žive u «pogrešnim» regionima. Preporuka u domenu politike je otuda u korist relativno centralizovanog sistema u kojem pristup građana socijalnoj pomoći ne zavisi od lokacije na kojoj žive (Milanović, 2000, s. 156).

I iskustava ostalih zemlja u tranziciji iz Centralne i Istočne Evrope i Centralne Azije (ECA region) sugerišu da se u domenu naknada najbolji rezultati postižu kada se finansiranje i monitoring sa nacionalnog nivoa kombinuju sa administriranjem na lokalnom nivou (Fox, 2003, s.20). Ovo je pogotovo značajno za siromašnije zemlje, sa nižim nivoom dohotka. Kao rezultat ovakvih nalaza pojedine zemlje su poslednjih godina počele da reformišu svoje sisteme i da ih ponovo centralizuju.

U segmentu **usluga socijalne zaštite** proces decentralizacije je pre svega prisutan u vidu uključivanja različitih aktera u domen pružanja usluga. Danas, i u razvijenim zemljama i u zemljama u tranziciji, usluge socijalne zaštite pružaju ne samo državne – vladine institucije, već i privatne, brojne nevladine, dobrotvorne i humanitarne organizacije. Tendencija u razvijenim zemljama je da se država sve više povlači iz domena direktnog pružanja usluga. I izvori finansiranja su takođe diversifikovani i ne ograničavaju se samo na plaćanje usluga i/ili državno finansiranje. Među izvore finansiranja treba rečunati ne samo materijalna sredstva već i rad volontera, posebno aktivnih u pojedinim zemljama.

U ovakvim uslovima povećava se prostor i za onaj vid decentralizacije koji podrazumeva veće mogućnosti građana da participiraju i utiču na odlučivanje u ovom segmentu socijalne zaštite. Taj uticaj se realizuje tako što postojanje više ponuđača omogućava izbor između konkurentskih ponuda, stavljajući tako u pokret sve pozitivne efekte tržišne ekonomije. Dodatno, građani zahvaljujući različitim participativnim procesima utiču na odluke državnih institucija koje su odgovorne za obezbeđivanje usluga.

Takođe prostor za decentralizaciju i u smislu prepuštanja nadležnosti lokalnom nivou veći je u segmentu usluga socijalne zaštite. Tendencija odvajanja uloge kupca – finansijera usluga od uloge ponuđača – pružaoca usluga odgovara upravo decentralizovanoj strukturi vlade, pod uslovom da lokalne vlasti raspolažu sa dovoljno finansijskih resursa, bilo iz sopstvenih prihoda ili iz transfera (Fox and Götestam, 2003, s. 11). Ovaj model koji postaje dominantan u sferi pružanja usluga nije suštinski primenljiv u centralizovanim uslovima.

Decentralizacija je na neki način nametnuta i samom činjenicom da lokalne potrebe za uslugama mogu da budu vrlo specifične usled demografskih, ekonomskih i drugih razlika i specifičnosti socijalne problematike u pojedinim zajednicama. Takođe usluge su usmerene na mnogo različitih grupa korisnika sa različitim potrebama, kao što su deca, stari, beskućnici, osobe sa invaliditetom, porodice sa rizikom, marginalizova-

ne grupe, imigranti... Odgovori na ove potrebe ne samo što se međusobno razlikuju u pogledu širokog dijapazona potencijalnih usluga, već zahtevaju zajednički odgovor i saradnju obrazovnih, socijalnih, zdravstvenih i drugih institucija i to upravo na nivou lokalne zajednice.

Do koje mere se međutim i u ovom segmentu može govoriti o devoluciji, kao najvišem stepenu decentralizacije koji podrazumeva da lokalni nivo i donosi odluke i finansira usluge socijalne zaštite iz sopstvenih prihoda?

Iskustva razvijenih zemalja su u ovom pogledu veoma različita. Prilikom analize ovih iskustava za zemlje koje napuštaju centralizovane sisteme ključno je da se sagleda kolika je stvarno lokalna samouprava «nezavisna», ako su politika i zakoni zadati na centralnom nivou, ako su prisutni grantovi sa centralnog nivoa, pogotovo tzv. kondicionalni grantovi koji se isplaćuju ukoliko su postignuti određeni rezultati ili zadovoljeni postavljeni standardi. Koliko su lokalne vlasti nezavisne i u sferi formulisanja i finansiranja usluga socijalne zaštite, ako se na centralnom nivou formulišu nacionalni standardi, organizuju inspeksijske i kontrolne službe, proizvode vodiči dobre prakse...

U Francuskoj je nacionalni nivo odgovoran za kreiranje zakona o socijalnoj zaštiti, a vlade na regionalnom i okružnom nivou za koordinaciju i kontrolu (zakonsku i budžetska pravila). Izvori finansiranja se razlikuju u zavisnosti od vrste usluge, a često su za pojedine vrste usluga višestruki (Fultz and Tracy, eds., 2004, s. 64).

U Nemačkoj postoje usluge koje su lokalne vlasti obavezne da pružaju po federalnom zakonu i dodatne usluge za koje pružaoci usluga mogu da dobiju direktno finansiranje od odgovarajućih fondova koji su kreirani na regionalnom ili federalnom nivou. Za usluge koje su obavezne da pružaju po zakonu lokalne vlasti dobijaju deo nacionalnih poreskih prihoda, a ukoliko se suočavaju sa posebnim socijalnim tere-  
tom deo sredstava mogu naknadno da refundiraju kroz sistem subvencija (Fultz and Tracy, eds., 2004, s. 70).

U Velikoj Britaniji sistem se razlikuje u Engleskoj, Velsu, Škotskoj i Severnoj Irskoj u okviru politike, standarda i obaveza koje propisuje centralni nivo (Fultz and Tracy, eds, 2004, s. 75). U Engleskoj su lokalne vlasti odgovorne za obezbeđivanje i finansiranje usluga socijalne zaštite koje pruža veliki broj različitih privatnih, nevladinih i vladinih institucija. Usluge se finansiraju iz sopstvenih prihoda lokalnih samouprava, grantova centralne vlasti i direktnog plaćanja usluga od strane korisnika. Grantovi centralnih vlasti čine 75% ukupnih izvora finansi-

ranja, a više sredstava je usmereno ka lokalnim zajednicama koje imaju veće potrebe. Sredstva se distribuiraju po posebnoj formuli koja uzima u obzir razlike u potrebama, normativnim troškovima pružanja usluga i u fiskalnom kapacitetu pojedinih lokalnih zajednica (Fultz and Tracy, eds, 2004, s. 79).

U većini zemalja u tranziciji u Centralnoj i Istočnoj Evropi i Centralnoj Aziji (ECA region) među uslugama socijalne zaštite i dalje preovlađuje institucionalna zaštita, iako se sve više razvijaju i alternativni oblici zaštite na lokalnom nivou. Uprkos decentralizaciji udeo nevladinog i privatnog sektora u pružanju usluga je mali. Finansiranje institucija za decu i osobe sa invaliditetom je uglavnom zadržano na centralnom nivou, dok većinu alternativnih oblika zaštite, a u nekim zemljama i institucije za stare finansiraju lokalne samouprave (Fox and Götestam, 2003, s. 19-23). Iskustvo je pokazalo da se zbog nedostatka sredstava na lokalnom nivou, šire one usluge koje su finansirane iz centralnog budžeta. Zbog toga su, da bi podstakle razvoj hraniteljstva pojedine zemlje u tranziciji zadržale finansiranje ove usluge iz centralnog budžeta.

U mnogim zemljama u tranziciji modeli decentralizacije usluga, koji su podrazumevali prenošenje institucija za smeštaj korisnika na lokalni nivo, pokazali su se neuspešni. Umesto razvijanja alternativnih oblika socijalne zaštite lokalne vlasti su nastojale da zadrže institucije za smeštaj korisnika u punoj funkciji, najčešće da bi održale zaposlenost na nepromenjenom nivou (Fox and Götestam, 2003, s.25). Nedovoljan razvoj drugih usluga socijalne zaštite pravda se često nedostatkom finansijskih sredstava. Pored toga, preovlađuje shvatanje da su alternativne usluge dodatni, a ne osnovni oblik zaštite.

U zemljama u kojima je decentralizacija izvršena, posebni problemi javljali su se u lokalnim zajednicama koje su se suočavale sa izrazitim ekonomskim krizama, kao u slučaju zatvaranja velikih preduzeća. Takođe, izrazito male lokalne samouprave po pravilu nemaju dovoljno sredstava za finansiranje usluga socijalne zaštite i ne mogu da funkcionišu bez intervencije sa centralnog nivoa.

Kao posebno negativno iskustvo decentralizacije u oblasti usluga socijalne zaštite ističe se primer Rumunije. Tokom 1997. godine na lokalne vlasti je prenet odgovornost za dečiju zaštitu, a 1998. i za većinu drugih usluga u socijalnoj sferi. Ad hoc prenošenje odgovornosti koje je izvršeno u vreme ekonomske krize dovelo je do velikih problema. Ne samo da nije došlo do razvoja alternativnih usluga, već su se lokalne vlasti odjednom suočile sa vlasništvom nad institucijama za ko-

je nisu mogle da obezbede finansiraje i u kojima se stanje dramatično pogoršalo. Krajem 1999. godine pripremljen je novi zakon o socijalnoj zaštiti koji je konsolidovao nacionalne funkcije (Fox and Götestam, 2003, s.21–22).

Iskustva decentralizacije u ovoj sferi ne ocenjuju se uvek i u svim zemljama u tranziciji negativno. Po shvatanju pojedinih analitičara, u Mađarskoj na primer, decentralizacija u segmentu usluga je ostvarila bolje rezultate nego u sferi naknada. «U sferi usluga decentralizacija je međutim proizvela prave rezultate: fleksibilnost, nove vrste usluga, i institucije koje su u većoj meri senzibilisane da sagledaju potrebe korisnika» (Tausz ed., 2002, s. 128). Krajem 90tih u Mađarskoj je preko 5000 nevladinih organizacija pružalo različite vrste usluga u oblasti socijalne zaštite (Andrews and Ringold, 1999, s. 29)

Iskustva zemalja u tranziciji indiciraju da u sklopu reformi posebnu pažnju treba pokloniti promeni načina finansiranja socijalnih usluga, kao jednom od najvažnijih instrumenta za postizanje efikasnosti i kvaliteta (Fox and Götestam, 2003, s.ii). To bi podrazumevalo postepeni prenos nadležnosti, uz kombinaciju blok transfera i «obežerenih» transfera, u pojedinim slučajevima i transfera uslovljenih sufinansiranjem.

Na kraju, nezavisno od toga da li je reč o naknadama ili uslugama postoji još jedno pitanje koje je validno za zemlje u tranziciji. Za razliku od zemalja u kojima je decentralizacija nastala postepeno i kao deo «prirodnog» razvojnog procesa, u zemljama u tranziciji, ona se dobrim delom uvodi kao rezultat ugledanja na uspešnije sisteme, uz ukazivanje na nesumnjive prednosti spuštanja pojedinih nadležnosti na niže nivoe vlasti. Da bi prednosti decentralizacije bile realizovane neophodno je međutim, kao što je već ukazano, da budu ispunjeni neki preduslovi. U tom kontekstu postavlja se i pitanje da li u zemljama u tranziciji sektorske **reforme treba da prethode procesu decentralizacije** i da li je i to jedan od preduslova koji treba da bude ispunjen da bi decentralizacija bila uspešna.

U oblasti socijalne zaštite, sasvim sigurno postoje segmenti koji zahtevaju da se najpre definiše proces reformi, izgrade određeni mehanizmi i «pravila» pre nego što se izvrši bilo spuštanje nadležnosti na niže nivoe vlasti, bilo uključivanje nevladinog i privatnog sektora na strani ponude usluga. Uključivanje drugih aktera u domen pružanja usluga zahteva formulisanje koje se vrste usluga mogu prepustiti nedržavnom sektoru, definisanje standarda za pojedine usluge, licenciranje, razvoj posebnih kontrolnih funkcija, i to za pojedine servise razvoj kontrol-

nih funkcija na lokalnom nivou, određena znanja lokalnih vlasti u domenu raspisivanja tendera i finansiranja usluga i sl. Takođe, istovremeno se postavlja i pitanje transformacije pojedinih državnih ustanova ukoliko postaju suviše ili predimenzionirane, pogotovu ako se paralelno odvija proces menjanja strukture usluga (primer deinstitucionalizacija, razvoj hraniteljstva i sl.).

Decentralizacija koja prethodi sektorskim reformama u zemljama u tranziciji može da rezultira u stvaranju većeg broja međusobno neusaglašenih modela, odsustvu standarda, zloupotrebama, zanemarivanju određenih problema i sl. Ukoliko nedostaje vođenje reformi iz jednog centra, ni druge važne prednosti decentralizacije neće moći da budu realizovane.

Većina zemalja u tranziciji koje su danas ušle u Evropsku uniju ubrzano radi na pripremi standarda socijalnih usluga, pripremi licenciranja za pružaoce usluga, razvoju inspeksijskih službi, različitih vrsta edukacija, kao i na razvoju planiranja socijalnih usluga.

# Decentralizacija socijalne zaštite u Srbiji

## 1. Podela nadležnosti

Kao i u mnogim drugim zemljama i u Srbiji su u oblasti socijalne zaštite podeljene nadležnosti između centralnog i lokalnog nivoa vlasti.

Najveći deo socijalne zaštite u Srbiji obezbeđuje se na nacionalnom/državnom nivou. Republički budžet obezbeđuje 90% ukupnih sredstava za socijalnu zaštitu.

Republički nivo vlasti je nadležan za naknade koje su direktno ili indirektno namenjene obezbeđivanju minimalne socijalne sigurnosti, kao što su socijalna pomoć i dečiji dodaci. Ovo su ujedno i jedine naknade koje su usmerene na siromašne, s obzirom da su davanja uslovljena materijalnim položajem porodice, odnosno domaćinstva. Pored ovoga republički nivo vlasti je nadležan i za tuđu negu i pomoć, koja se isplaćuje iz budžeta licima sa invaliditetom, starima i nepokretnima, prema kriterijumu koji nije prevashodno materijalne prirode.

I jedan broj usluga socijalne zaštite finansira se i uređuje na centralnom nivou. Tako su u Srbiji u nadležnosti republičkog nivoa i ustanove socijalne zaštite za smeštaj korisnika, naknade za hraniteljstvo, a i veći deo usluga koje pružaju centri za socijalni rad.

U republičkoj nadležnosti su i obavezno zdravstveno i socijalno osiguranje, zaštita ratnih vojnih invalida i civilnih žrtava rata. Iako isplate prava po osnovu osiguranja ili specifičnih invalidnina ne spadaju u socijalnu zaštitu u užem smislu i ne isplaćuju se samo siromašnima, one su značajne sa aspekta smanjenja siromaštva pojedinih vulnerabilnih grupa kao što su stari, bolesni, invalidi.



U pojedinim segmentima socijalne zaštite u Srbiji izvršeno je **delegiranje** određenih funkcija centralnih vlasti. Delegiranje je oblik decentralizacije koji podrazumeva da se pojedine aktivnosti sa centralnog nivoa vlasti prenose lokalnim samoupravama (opštinama).

U Srbiji se primeri delegiranja mogu naći pre svega u oblasti dečije zaštite, kao i prava koja ostvaruju ratni vojni invalidi. U odgovarajućim odeljenjima u opštinama prikupljaju se naime podaci i dokumenta neophodna za odobravanje prava na dečije dodatke i invalidnine i druga prava ratnih vojnih invalida. Vrsta dokumenata i sva pravila po kojima se prava odobravaju propisana su na centralnom nivou, sa kojeg se vrši i isplata ovih prava, a sredstva se obezbeđuju u centralnom budžetu.

**Dekonzracija**, koja podrazumeva prenošenje pojedinih aktivnosti i nadležnosti sa ministarstava ili nacionalnih službi na sektorske organizacije na lokalnom nivou, prisutna je u delu administriranja socijalne pomoći i tuđe nege i pomoći. Centri za socijalni rad na opštinskom nivou prikupljaju dokumentaciju i izdaju rešenja za ova prava, koristeći pri tom i neka veoma mala diskreciona ovlašćenja. Prava i potrebna dokumentacija su definisana na centralnom nivou, a isplata se vrši centralizovano iz sredstava republičkog budžeta.

**Devolucija** je najviši nivo decentralizacije, kojom se na nivo opštine prenosi odlučivanje, finansiranje i upravljanje u određenoj oblasti. U oblasti socijalne zaštite Zakonom o socijalnoj zaštiti i obezbeđivanju socijalne sigurnosti građana je predviđeno da opština utvrđuje i finansira pravo na pomoć u kući, pravo na dnevni boravak, opremu korisnika za smeštaj u ustanovu socijalne zaštite ili drugu porodicu, pravo na jednokratnu pomoć i privremeni smeštaj u prihvatilište i prihvatnu stanicu.

**Pravo na pomoć u kući** obezbeđuje se pre svega osobama sa invaliditetom i starim licima, a podrazumeva pomoć u obavljanju neophodnih kućnih poslova (održavanje čistoće stana, nabavka hrane i drugih potrebnih stvari, održavanje lične higijene i slično).

Ovo pravo utvrđuje i finansira lokalna samouprava. Zakon precizira da lokalna samouprava na osnovu sopstvenih kriterijuma određuje i participaciju korisnika u ceni usluge.

**Pravo na dnevni boravak** imaju deca i odrasle osobe sa invaliditetom, kao i stara lica. I za ovo pravo predviđeno je da ga utvrđuje i finansira lokalna samouprava, uključujući i preciziranje nivoa i uslova participacije korisnika u ceni usluge.

Na bazi ova dva prava lokalna samouprava može da osnuje i/ili finansira centar za dnevni boravak dece i omladine ometene u razvoju, centar za dnevni boravak dece i omladine sa poremećajima u društvenom ponašanju, dnevni centar za umereno i teže mentalno nedovoljno razvijena odrasla i stara lica, dnevni centar za radnoproizvodne aktivnosti invalidnih lica, centar za pomoć u kući, klub za stara i odrasla lica i dnevni centar za stara i odrasla lica.

Kada je osnivač ovih ustanova drugo pravno i fizičko lice kriterijume, odnosno uslove za njeno funkcionisanje definiše lokalna samouprava.

Po zakonu lokalna samouprava takođe obezbeđuje i sredstva neophodna za nabavku **opreme korisnika za smeštaj u ustanovu socijalne zaštite ili drugu porodicu**, odnosno za nabavku odeće i obuće i prevoz, ukoliko korisnik ili njegovi srodnoci ne mogu sami da pokriju ove troškove.

**Pravo na jednokratnu pomoć** u novcu ili naturi obezbeđuje se licu koje se iznenada ili trenutno nađe u stanju socijalne potrebe. Pri tom iznos jednokratne pomoći ne može biti veći od prosečne zarade ostvarene po zaposlenom u republici u mesecu za koji se vrši isplata. Pošto po zakonu ovo pravo finansira lokalna samouprava ona određuje i kriterijume i visinu prava.

**Pravo na prihvatnu stanicu i prihvatilište** podrazumeva obezbeđenje kratkotrajnog smeštaja za lica koja se nađu u skitnji, prosjačenju, i slično i obezbeđenje smeštaja za lica kojima je neophodna privremena briga dok se ne utvrdi odgovarajući oblik trajnog zbrinjavanja.

Zakon istovremeno predviđa da opština može da utvrdi i druga prava u oblasti socijalne zaštite, veći obim postojećih prava i povoljnije uslove za njihovo ostvarivanje, ako je obezbedila sredstva u budžetu. Većina opština u okviru dodatnih prava daje posebne popuste prilikom plaćanja komunalnih usluga, pomoć za nabavku osnovnih životnih namirnica, nabavku ogrjeva, nabavku školskog pribora za siromašnu decu i drugo.

Zakonom je dakle suštinski predviđeno da lokalne samouprave moraju da obezbeđuju pojedine i/ili sve navedene oblike zaštite ukoliko za njima postoji potreba u određenoj lokalnoj sredini. Zbog nedostatka finansijskih sredstava, davanja prioriteta drugim aktivnostima, ali često i zbog nedovoljne informisanosti, pa i nezainteresovanosti lokalnih samouprava usluge socijalne zaštite na lokalnom nivou su nedovoljno razvijene. Za socijalnu zaštitu lokalne samouprave su 2005. godine planirale da izdvoje 1.8% budžetskih sredstava. Ovaj udeo varirao je između 0.1 i 5% u pojedinim sredinama (Lišanin, 2006).

Poslednjih petnaest godina jedan deo socijalne zaštite finansira se i iz vanbudžetskih sredstava, pre svega iz donacija, a usluge socijalne zaštite ne pružaju samo državne/vladine institucije, već i **nevladine organizacije**. Tokom druge polovine 90tih godina nevladine organizacije su pre svega bile uključene u deljenje humanitarne pomoći izbeglicama, raseljenim licima i ugroženom lokalnom stanovništvu.

Postepeno je sve veći broj lokalnih nevladinih organizacija počeo da pruža i usluge koje su nedostajale u socijalnoj sferi, kao što su SOS telefoni, skloništa za žrtve trgovine ljudima, usluge pravne podrške izbeglicama... Paralelno su i udruženja građanja, pogotovu udruženja osoba sa invaliditetom, postala aktivnija i u domenu pružanja usluga.

Radi podsticanja decentralizacije kroz razvitak i širenje nevladinog sektora u sferi pružanja socijalnih usluga razvijena su nakon 2001. godine u Ministarstvu za socijalna pitanja dva posebna mehanizma: Fond za socijalne inovacije i Fond za finansiranje invalidskih udruženja. Oba fonda doprinose uvođenju novih vrsta usluga na lokalnom nivou, podstiču uvođenje usluga koje po zakonu treba da se razvijaju na lokalnom nivou (kućna nega, dnevni boravci za osobe sa invaliditetom...) i razvoj usluga koje su alternativa za institucionalni smeštaj korisnika (na primer razvoj hraniteljstva, stvaranje lokalnih mreža za zaštitu žrtava zlostavljanja i sl.). Takođe, ovi mehanizmi doprinose i povezivanju različitih aktera koji postoje na lokalnom nivou u oblasti socijalne zaštite.

Doprinos decentralizaciji u vidu uključivanja nevladinog sektora svakako su dali i međunarodni i strani donatori, kroz različite projekte na lokalnom nivou.

Snažan podsticaj decentralizaciji ostvaren je i putem pokretanja procesa deinstitutionalizacije, koji se odvijao kroz reformske projekte strategije razvoja hraniteljstva, transformacije institucija i razvoj integralne socijalne zaštite na lokalnom nivou<sup>3</sup>. Razvoj hraniteljstva, uz istovremenu transformaciju domova za decu bez roditeljskog staranja u dnevne boravke dece sa posebnim potrebama na primer, koji se po zakonu finansiraju sa lokalnog nivoa, tipičan je primer decentralizacije u sferi socijalnih usluga.

**Udeo privatnog sektora i finansiranje usluga od strane korisnika** kao poseban oblik decentralizacije prisutni su, pre svega u dva seg-

---

<sup>3</sup> U toku 2002. godine započet je rad na više reformskih projekata, među kojima su pored navedenih i projekti razvijanja standarda stručnog rada, procedura i protokola (detajnije o reformskim projektima Matković, 2005, s. 348)

menta. Zakonom o socijalnoj zaštiti i obezbeđenju socijalne sigurnosti građana je dozvoljeno da osim republike, opštine ili grada i druga pravna i fizička lica mogu biti osnivači svih ustanova socijalne zaštite, osim centara za socijalni rad i zavoda za vaspitanje dece i omladine. Zakon takođe, uslovljava osnivanje ispunjavanjem odgovarajućih uslova u pogledu opreme, prostora i kadrova, koji se preciziraju podzakonskim aktima. U praksi međutim, drugih osnivača gotovo i da nema, a domovi za stare koji postoje se najčešće registruju kao neka vrsta hotelskog smeštaja.

Drugi segment je finansiranje smeštaja korisnika u ustanove socijalne zaštite, koje je na teret samih korisnika, odnosno staraoca i rodbine koja je dužna da obezbedi izdržavanje korisnika. Na teret republičkog budžeta pada samo deo finansiranja koji se na ovaj način ne može obezbediti, pa se tako domovi za decu bez roditeljskog staranja finansiraju sredstvima budžeta sa gotovo 80%, dok kod domova za stare ovaj udeo iznosi svega približno 20%. U potpunosti republički budžet pokriva samo troškove smeštaja za «lica mentalno ometena u razvoju, stepena teške i teže mentalne ometenosti, kao i lica višestruko ometena u razvoju sa teškom i težom mentalnom ometenošću, lica obolela od autizma» (Zakon o socijalnoj zaštiti i obezbeđivanju socijalne sigurnosti građana, član 47).

## **2. Analiza situacije u oblasti socijalne zaštite na lokalnom nivou**

Da bi se dodatno sagledalo stanje u oblasti socijalne zaštite na lokalnom nivou u Srbiji obavljani su intervjui u trideset opština<sup>4</sup> u kojima ukupno živi 1.49 miliona stanovnika (20% od ukupnog broja stanovnika). Prilikom izbora opština vodilo se računa o njihovom teritorijalnom rasporedu, veličini, nivou razvijenosti, opterećenosti specifičnim socijalnim problemima...

Iz svakog okruga u Srbiji izabrana je po jedna opština, a u celini u uzorku su zastupljene i velike opštine koje su središta većih gradova i manje, razvijenije i nerazvijene opštine, kao i opštine koje imaju visok udeo izbeglih i raseljenih lica, Roma i/ili specifičnu socijalnu situaciju nastalu usled propadanja velikih preduzeća koja su predstavljala važan izvor prihoda za značajan deo populacije. Iz uzorka su izuzete beogradske opštine zbog specifičnosti njihovog položaja i nadležnosti u odno-

---

<sup>4</sup> U Srbiji ima 167 opština, od kojih grad Beograd pokriva 17

su na grad Beograd. Ovakav izbor opština omogućava formulisanje zaključaka koji su relevantni za Srbiju u celini.

U svakoj opštini obavljani su razgovori sa predstavnicima lokalnih vlasti (predsednik, potpredsednik, ili načelnik za društvene delatnosti), sa direktorima i zaposlenima iz centara za socijalni rad i sa predstavnicima nevladinih organizacija aktivnih u oblasti socijalne zaštite. Pri tom su formulisane tri varijante upitnika koji u osnovi prate isti model.

Najvažniji cilj intervjuja je bio da se sagleda u kojoj meri su relevantni akteri na lokalnom nivou upoznati sa stanjem i problemima u oblasti socijalne zaštite u svojoj sredini, koje vrste aktivnosti preduzimaju u borbi protiv siromaštva, da li su te aktivnosti planirane i formulisane u skladu sa strategijom razvoja opštine, kao i do koje mere postoji povezanost i interakcija između pojedinih aktera na lokalnom nivou. Dodatno, prikupljeni podaci omogućavaju i da se analizira rasprostranjenost pojedinih socijalnih usluga koje se finansiraju iz lokalnih budžeta, odnosno onih koje nisu prisutne, a za kojima postoji potreba, udeo budžeta koji se izdvaja za socijalnu zaštitu i prisutni vanbudžetski modeli finansiranja.

Jedan od ciljeva intervjuja je svakako bio i da se sagleda informisanost lokalnih aktera o aktivnostima na centralnom nivou, kako u smislu konkretnih socijalnih programa, tako i u pogledu strategija koje konceptualno određuju dalje pravce razvoja socijalne zaštite i borbe protiv siromaštva.

Analiza situacije sačinjena na osnovu intervjuja omogućava da se realnije sagleda postojeći nivo decentralizacije u Srbiji, kao i mogućnosti, preduslovi i prepreke za nastavak procesa spuštanja nadležnosti i odgovornosti za socijalnu zaštitu na opštinski nivo vlasti.

### ***Osnovni nalazi***

Manje od polovine opština u kojima su obavljani intervjui ima lokalni plan razvoja, a tek svaki drugi plan sadrži i komponentu socijalne zaštite. Uvid u jedan broj planova razvoja i ovaj podatak, međutim, dovodi se u pitanje.

Analiza strateških akcionih planova koji su izrađeni u 15 opština istočne Srbije<sup>5</sup> na primeru tri opštine koje su obuhvaćene uzorkom

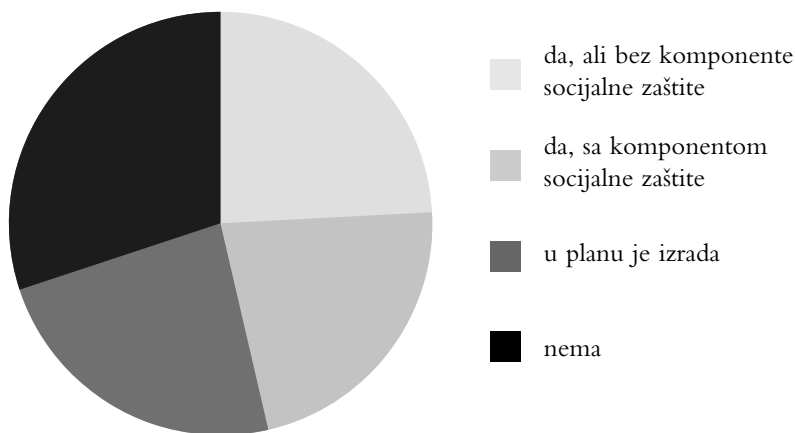
---

<sup>5</sup> Projekat izrade strateških akcionih planova finansirala je Evropska agencija za razvoj

(Bor, Pirot i Knjaževac) pokazuje da je komponenta socijalne zaštite u njima zanemariva. Tako se na primer, u planu za Pirot u okviru liste projekata izgradnje institucija i jačanja kapaciteta u opštinskoj administraciji, među prioritetima nalazi i izrada strategija za smanjenje siromaštva na lokalnom nivou, ali se istovremeno procenjuje da su šanse da se ona zaista i izradi male<sup>6</sup>.

Još u približno četvrtini opština lokalni planovi razvoja se nalaze u fazi pripreme, a po planiranom sadržaju, uključuju i komponentu socijalne zaštite. Među opštinama koje nemaju planove razvoja i nisu započele njihovu izradu, nalaze se i neke velike opštine, kao što su Šabac, Valjevo i Ivanjica.

### DA LI OPŠTINA IMA PLAN RAZVOJA?



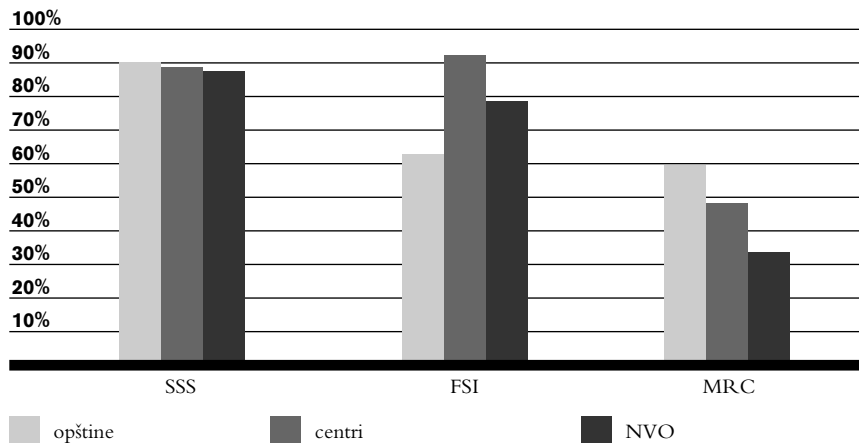
Pojedine opštine su izradile ili su u završnoj fazi izrade strategije socijalne politike, lokalne strategije za smanjenje siromaštva, lokalnih akcionih planova za decu ili dokumenta koji obuhvataju neki poseban aspekt socijalne zaštite, kao što je strategija obrazovanja Roma na primer. Utisak je da se bar jedan broj ovih parcijalnih planova izrađuje na inicijativu donatora, da nisu uvek usklađeni i da nisu na adekvatan način inkorporirani u lokalne planove razvoja.

<sup>6</sup> Procenjuje se da stepen gotovosti za izradu strategije iznosi svega oko 20%

Ako je lokalni plan razvoja prirodan okvir za planiranje u oblasti socijalne zaštite na lokalnom nivou, drugi okvir svakako predstavljaju stratezijski dokumenti i mehanizmi za sprovođenje reformi iz ove oblasti, kreirani na nacionalnom nivou. Iz obavljenih intervjua nije se moglo zaključiti koliko je stvarno poznavanje ovih dokumenata i mehanizama, ali je testirano poznavanje samih pojmova i njihovog osnovnog značenja.

Najmanji udeo ispitanika je upoznat sa pojmom Milenijumskih razvojnih ciljeva – blizu polovine u centrima za socijalni rad i među predstavnicima lokalne samouprave, a svega trećina među nevladinim organizacijama. Gotovo svi su pak upoznati sa pojmom i osnovnim sadržajem Strategije za smanjenje siromaštva. O Fondu za socijalne inovacije najmanje znaju predstavnici lokalnih vlasti (sa samim pojmom upoznato je oko 60%). U centrima za socijalni rad i nevladinim organizacijama gotovo svim sagovornicima je bio poznat pojam i osnovna ideja Fonda za socijalne inovacije.

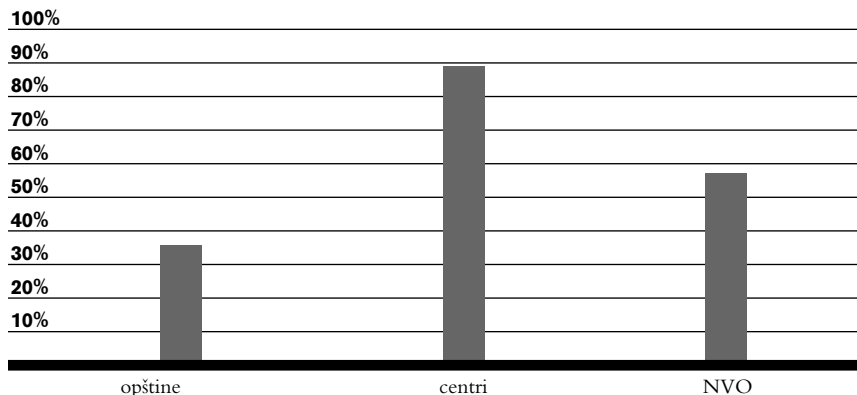
#### DA LI SU VAM POZNATI POJMOVI?



#### ***Ugrožene kategorije***

Svega trećina predstavnika lokalnih vlasti smatra da imaju precizne podatke o ugroženim kategorijama, dok je ovaj udeo značajno veći među nevladinim organizacijama (blizu 60%) i pogotovo među predstavnicima centara za socijalni rad (89%).

## DA LI RASPOLAŽETE PROCENAMA BROJA I STRUKTURE POJEDINIH RANJIVIH KATEGORIJA?



Ukrštanje odgovora na ovo pitanje i pitanja o preciznom broju ugroženih po pojedinim kategorijama, kao i o broju korisnika koji ostvaruju pojedina prava na republičkom nivou pokazuje međutim drugačiju sliku.

U većini opština, nezavisno od grupe kojoj ispitanici pripadaju (predstavnicima lokalnih vlasti, centri za socijalni rad, nevladine organizacije), pod pojmom precizni podaci o broju ugroženih pre svega se očito podrazumevaju podaci o korisnicima pojedinih zakonom utvrđenih prava iz oblasti socijalne zaštite (materijalno obezbeđenje, dečiji dodaci, tuđa nega i pomoć...). Pri tom uglavnom predstavnici lokalnih vlasti raspolažu samo podacima o primaocima dečijih dodataka, koje administriraju i o izbeglim i raseljenim licima, preko poverenika za izbeglice, dok za sve ostale podatke upućuju na centre.

Centri za socijalni rad pak raspolažu sa preciznim podacima pre svega o korisnicima materijalnog obezbeđenja, tuđe nege i pomoći, kao i jednokratnih pomoći koje se administriraju preko centara. Očito je da su predstavnici centara imali pre svega u vidu ove podatke kada su odgovarali da poseduju precizne podatke o ugroženim kategorijama. Tek svaki deseti centar raspolaže i sa podacima o korisnicima dečijih dodataka. Nevladine organizacije pak najvećim delom prate podatke za specifičnu oblast koju pokrivaju.

Ova saznanja ukazuju na više mogućih problema. Prvo, da centri za socijalni rad, koji predstavljaju jedan od glavnih izvora podataka za ugrožene kategorije i najodgovorniju instituciju u opštini specijalizova-



nu za socijalnu zaštitu, ne poseduju precizne podatke ni o primaocima dečjih dodataka, koji po opštoj oceni spadaju u jednu od najugroženijih kategorija. Očito je i da se sam pojam ugroženosti pre svega vezuje za korisnike pojedinih prava, a ne šire za vulnerabilne grupe, o kojima bi takođe na nivou opštine morali da postoje makar nepotpuni podaci. Drugo, postavlja se pitanje kakva je stvarna saradnja u socijalnoj zaštiti između lokalnih vlasti i centra za socijalni rad, ako kao preduslov te saradnje ne postoji ni razmena podataka o najugroženijim grupama.

Kao što se i iz odgovora na druga pitanja može videti razmena podataka o ugroženim kategorijama i pravljenje jedinstvene baze podataka nije česta pojava u Srbiji. Izuzetak su opštine koje su bile uključene u različite donatorske projekte i koje zahvaljujući tome imaju relativno precizan pregled ugroženih kategorija. Tako je na primer metodom «geomapping»<sup>7</sup> stanje snimljeno u opštinama koje su bile uključene u projekat reforme socijalne politike koji je finansirao DFID<sup>8</sup>, a jedan broj opština koristi specijalno izrađenu bazu podataka DevInfo UNICEF-a.<sup>9</sup>

Tokom intervjua više od polovine predstavnika centara za socijalni rad je isticalo da bi uspostavljanje baze koja bi pratila potrebe pojedinih kategorija korisnika bilo neophodno, kao i uvođenje reda u statistiku na nivou opštine. Takođe smatraju i da bi trebalo sprovoditi istraživanja/ankete na nivou lokalne zajednice za pojedine kategorije korisnika (stare, osobe sa invaliditetom, žrtve nasilja u porodici, decu u hraniteljskim porodicama, itd).

Svi učesnici u anketi imaju dosta visok stepen saglasnosti o proceni koje su kategorije najugroženije, iako se nisu jednostavno odlučivali da izdvoje samo jednu ili dve kategorije. Ipak, prema njihovom rangiranju, najugroženije kategorije u Srbiji su primaoci socijalne pomoći i dečjih dodataka i stara lica. Veći broj ispitanika izdvajao je i Rome, pogotovo u centrima za socijalni rad. Interesantno je da se najniži rang, osim među nevladinim organizacijama, dodeljivao izbeglicama i raseljenim licima. Tako je među predstavnicima lokalnih vlasti, manje od 20% izdvo-

---

<sup>7</sup> Geomapping je geografski informacioni sistem, koji omogućava prostorno prikazivanje socijalnih potreba i pojava

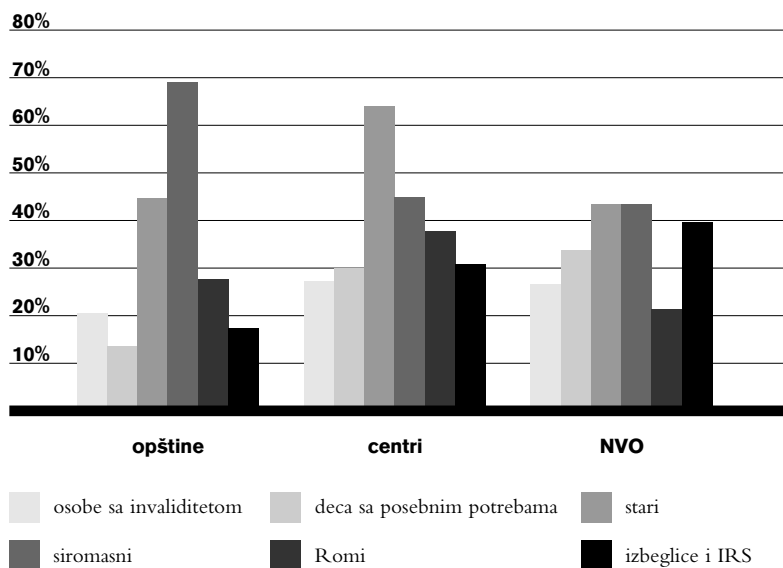
<sup>8</sup> Projekat «Reforma socijalne politike – Izgradnja i jačanje partnerstva države i civilnog društva u cilju smanjenja siromaštva i socijalne isključenosti u Srbiji» finansiran je od strane Odeljenja za međunarodni razvoj Velike Britanije (DFID)

<sup>9</sup> DevInfo je baza podataka koja sadrži različite indikatore o najvažnijim parametrima društvenog razvoja. U DevInfo bazu se može dodati proizvoljan broj ciljeva čija će se realizacije pratiti. (DevInfo baza podataka – Srbija, Broj 1, Beograd, Maj 2005)

jilo izbeglice i raseljena lica kao jednu od najugroženijih grupa. Delimično je to svakako rezultat činjenice da se jedan značajan deo, pogotovo izbegličke populacije integrisao u lokalnu sredinu, kao i njihova neravnomerna distribucija po opštinama. Teško je oceniti da li su ova-  
kve ocene makar manjim delom i rezultat izvesne «zasićenosti» lokalnih sredina problemom izbeglištva koji je već petnaest godina realnost Srbije. Pored osoba sa invaliditetom i posebno dece sa posebnim potrebama, među ostalim grupama najčešće se izdvajaju nezaposlena lica.

Najpravnomernije procene ugroženih kategorija su dale NVO, što je i razumljivo imajući u vidu da su one ipak specifično okrenute vulnerabilnim grupama sa kojima prevashodno rade.

### KOJE SU KATEGORIJE PO VAŠEM MIŠLJENJU NAJUGROŽENIJE U VAŠOJ OPŠTINI?



Među svim anketiranim sagovornicima procene o najugroženijim kategorijama baziraju se najvećim delom na podacima centara za socijalni rad i učestalosti zahteva samih ugroženih grupa. Važno je istaći da i nevladine organizacije svoje procene velikim delom baziraju na podacima centara za socijalni rad, što ukazuje na činjenicu da ove institucije nisu zatvorene i da, makar u ovom smislu postoji saradnja sa «trećim sektorom».

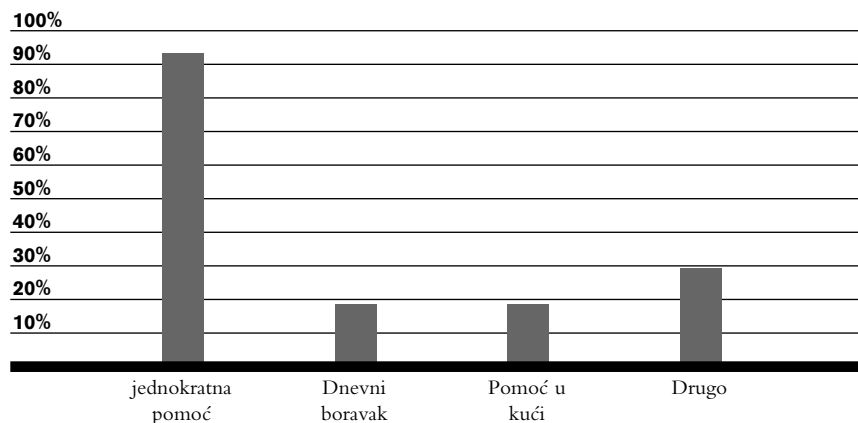
### **Finansiranje socijalne zaštite**

Prema podacima koji su prikupljeni tokom intervjua, opštine u Srbiji su 2004. godine uglavnom izdvajale manje od 2% svog budžeta za socijalnu zaštitu. Razlike među opštinama u tom pogledu su značajne. Blizu polovine anketiranih izdvajalo je manje od 1% za socijalnu zaštitu, a tek svaka peta opština je trošila više od 2% budžeta za ove namene.

Gotovo sve opštine su finansirale jednokratne pomoći koje su očito prepoznate kao neophodan vid dodatne socijalne zaštite na lokalnom nivou, kako za porodice koje se nađu momentalno u vanrednoj situaciji, tako i za primaoce materijalnog obezbeđenja koji često samo od ove naknade ne mogu da prežive.

Sudeći prema anketi tek svaka peta opština u Srbiji izdvaja i sredstva iz budžeta za finansiranje dnevnih boravaka za osobe sa invaliditetom i za pomoć u kući. Relativno značajan udeo opština, blizu trećine, iz budžeta izdvaja i sredstva za humanitarnu i slične vrste pomoći (pomoć za nabavku osnovnih životnih namirnica, nabavku ogreva, nabavku školskog pribora za siromašnu decu, narodne kuhinje, opremanje korisnika koji se upućuju na smeštaj...).

#### **ŠTA SE IZ OBLASTI SOCIJALNE ZAŠTITE FINANSIRA IZ OPŠTINSKOG BUDŽETA U 2004. GODINE?**



Zahvaljujući vanbudžetskim sredstvima (donacije i/ili Fond za socijalne inovacije) još jedan broj opština je dobio dnevne boravke za osobe sa invaliditetom i počeo da razvija programe pomoći u kući.

Sumiranje odgovora ispitanika iz svih grupa omogućava da se proceni da nezavisno od izvora finansiranja, približno trećina opština u Srbija ima neki oblik dnevnog zbrinjavanja osoba sa invaliditetom i programe pomoći u kući. Pri tom treba ukazati da predstavnici lokalnih vlasti nisu bili upoznati u dovoljnoj meri sa svim programima koji se odvijaju na nivou opštine.

Među ostalim programima u oblasti socijalne zaštite koje finansiraju donatori i fond za socijalne inovacije uočljiv je veliki broj raznorodnih aktivnosti: izgradnja skloništa za žrtve nasilja, stanova za izbeglice, predškolsko obrazovanje dece iz marginalizovanih grupa, programi podrške mladima za osamostaljivanje i integraciju, programi podrške mladima sa problemima u ponašanju, programi integracije Roma, edukacija profesionalaca, programi obrazovanja za roditeljstvo..

U celini, donatorsko finansiranje pojedinih programa socijalne zaštite prisutno je u blizu dve trećine opština, dok su sredstva fonda za socijalne inovacije prisutna u 40% opština.

Za razliku od donatorskih programa sa kojima su u podjednakoj meri upoznati sagovornici iz različitih grupa ispitanika, predstavnici lokalnih vlasti nisu u dovoljnoj meri upoznati sa programima fonda za socijalne inovacije. Ovaj nalaz ukazuje da je potrebno u većoj meri uključiti sve aktere na lokalnom nivou u projekte socijalne zaštite, pogotovu one koji bi trebalo da nastave da se finansiraju iz lokalnog budžeta. Za najveći broj projekata to je uslov da se obezbedi njihova održivost.

Preko 80% predstavnika lokalnih vlasti zna da se iz republičkog budžeta izdvajaju sredstva za socijalne programe na njihovoj opštini, ali raspolažu preciznim informacijama o iznosu sredstava samo za dečije dodatke. Za ostale podatke predstavnici lokalnih vlasti uglavnom upućuju na centre za socijalni rad.

Saznanje o pravima koja se ostvaruju u njihovoj lokalnoj sredini, a finansiraju se iz republičkog budžeta prisutno je u približno dve trećine nevladinih organizacija, osim kada su u pitanju dečiji dodaci za koje zna preko 80% ispitanika. Kao nepovoljno se međutim može oceniti da približno jedna trećina nevladinih organizacija nije upoznata sa pravom na jednokratnu pomoć koje se finansira iz lokalnog budžeta, a prisutno je gotovo u svim opštinama. S druge strane, nevladine organizacije su dobro upoznate sa finansiranjem i programima fonda za socijalne inovacije i programima međunarodnih organizacija u oblasti socijalne zaštite.

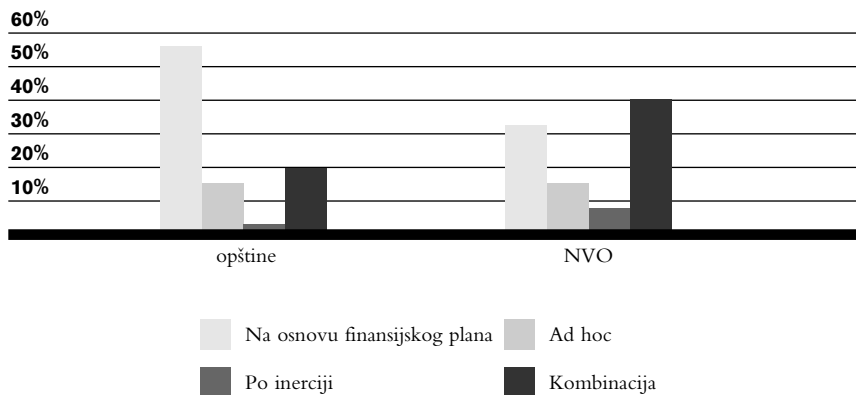
Centri za socijalni rad naravno poseduju precizne podatke o finansijskim sredstvima koja se izdvajaju iz republičkog budžeta za ugrožene ka-

tegorije koje ostvaruju prava preko centra, ali samo 10% njih raspolaže preciznim podacima o iznosu sredstava kojima se finansiraju dečiji dodaci.

Lokalni budžeti izdvajaju jedan deo sredstava za finansiranje nevladinih organizacija. U praksi to su uglavnom udruženja osoba sa invaliditetom. Na pitanje kako se donose odluke o finansiranju nevladinih organizacija blizu 60% predstavnika lokalnih vlasti je odgovorilo da to čini na osnovu plana finansiranja. Ipak ostaje značajan broj onih koji to čine ad hoc, po inerciji i bez plana. Posebno treba ukazati da zanemarljivo mali broj lokalnih samouprava putem konkursa vrši izbor nevladinih organizacija koje dobijaju finansijska sredstva iz budžeta.

Prema uvidu samih nevladinih organizacija ova slika je još nepovoljnija, obzirom da tek 30% ispitanika iz ovog sektora smatra da se odluke o finansiranju programa donose na osnovu finansijskog plana. Ovo je svakako oblast koja zahteva drugačije, uređenije i transparentnije rešenje.

#### KAKO SE DONOSE ODLUKE U OPŠTINI O PROGRAMIMA/PROJEKTIMA NEVLADINIH ORGANIZACIJA KOJI SE FINANSIRAJU IZ BUDŽETA?



Do informacija o različitim programima i aktivnostima koji se sprovode ili će se sprovoditi na lokalnom nivou, a finansiraju se izvan lokalnog budžeta, predstavnici lokalnih vlasti najčešće dolaze zahvaljujući obaveštenju organizacija koje sprovode programe. Predstavnici centara za socijalni rad pak kao najčešće izvore informacija navode i donatore i nadležno ministarstvo. Među nevladinim organizacijama preo-

vlađuju pak kao izvori neformalni kanali (60%) i konkursi, ukoliko je raspisan za sprovođenje nekog programa.

Kada su u pitanju programi koje finansiraju donatori, na osnovu odgovora ispitanika može se zaključiti da donatori formulišu svoje programe uz učešće i lokalnih vlasti i centara za socijalni rad. Ovo međutim ne znači da su lokalne vlasti i centri za socijalni rad zajednički i istovremeno uključeni prilikom formulisanja donatorskih programa. Opšta je ocena da u većim gradovima lokalne sredine uspevaju da nametnu svoje prioritete, ali da to nije slučaj u manjim i nerazvijenim opštinama.

Pri tom, centri za socijalni rad su u približno dve trećine donatorskih i drugih vanbudžetskih programa uključeni u koordinaciju programa socijalne zaštite. U svaki drugi ovakav program centar je uključen i u sprovođenje aktivnosti. Imajući u vidu stručne kapacitete centara postoji potreba da se oni više uključe u različite programe koji se sprovedu na lokalnom nivou.

Među predstavnicima centara za socijalni rad iskazana je velika zainteresovanost (više od 80%) za informacijama o potencijalnim donatorima koji bi finansirali nove ili alternativne programe koji se planiraju u skladu sa lokalnim potrebama. Posebno manje, izolovane ili slabije razvijene opštine ističu potrebu za tim, jer veliki gradovi imaju veći pristup donatorskim sredstvima.

### ***Partnerstvo na lokalnom nivou kao uslov kvalitetne socijalne zaštite***

Prema proceni predstavnika lokalnih vlasti približno tri četvrtine planova razvoja je izrađeno ili se radi uz učešće centara za socijalni rad, drugih sektorskih organizacija i nevladinih organizacija. Ovaj udeo je manji prema iskazima predstavnika centara za socijalni rad i nevladinih organizacija. Svega u polovini opština koje imaju plan razvoja ili je on u izradi, u delu koji se odnosi na socijalnu zaštitu, bili su uključeni relevantni partneri.

Ako se ima u vidu da je uključivanje svih relevantnih partnera i participativnost neophodan uslov da se izradi kvalitetan dokument, onda je prema ovom kriterijumu moguće zaključiti da postoje indicije da socijalna zaštita nije, odnosno da neće biti na adekvatan način uključena u lokalne planove razvoja. U tom kontekstu postavlja se pitanje legitimiteta planova sa aspekta stručne i šire društvene javnosti. Takođe, nameće se i pitanje kvaliteta partnerstva između lokalnih vlasti, institucija socijalne zaštite i nevladinih organizacija ukoliko

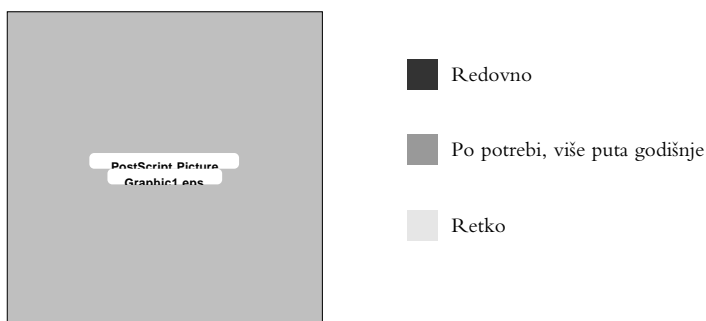
ono nije ostvareno u domenu izrade jednog od najvažnijih dokumenata iz kojih kasnije proizilaze konkretne aktivnosti u opštini i prioriteta u finansiranju.

Najveći broj predstavnika i lokalnih vlasti i centara za socijalni rad tvrdi da su redovno u kontaktu (preko 80%), a svaki deseti da su ti kontakti više puta godišnje. Takođe saglasnost je potpuna i u pogledu izvršavanja obaveze centra da opštinama redovno dostavlja svoje izveštaje o radu.

Kontakti sa ustanovama socijalne zaštite za smeštaj korisnika takođe su redovni, pre svega u onim opštinama u kojima se ove ustanove nalaze. Svi anketirani centri za socijalni rad imaju redovne kontakte sa ustanovama socijalne zaštite za smeštaj korisnika, što im je i zakonska obaveza.

Sudeći po učestalosti kontakta sa institucijama socijalne zaštite nevladine organizacije ostvaruju partnerstvo sa ovim delom državnog sektora u oblasti socijalne zaštite. Preko 87% anketiranih NVO sa centrima za socijalni rad ostvaruje kontakte redovno ili više puta godišnje, po potrebi. Kontakti sa ustanovama socijalne zaštite za smeštaj korisnika su ređi, što je i razumljivo, jer potreba za ovom saradnjom zavisi i od grupe korisnika na koje je «treći sektor» usmeren. Ipak i sa njima redovno ili periodično ostvaruje saradnju više od polovine anketiranih. Pri tom treba istaći da je uočljivo da su predstavnici centara za socijalni rad u značajnoj meri prepoznali potrebu saradnje sa NVO sektorom, koji nesumnjivo poseduje dodatne kapacitete za pružanje usluga na lokalnom nivou.

#### DA LI I KOLIKO ČESTO IMATE KONTAKTE SA CENTROM ZA SOCIJALNI RAD? (PITANJE UPUĆENO NVO)



U većini opština nema institucionalizovane saradnje sa institucijama relevantnim za socijalnu zaštitu na lokalnom nivou, ali svi učesnici (preko 80% u sve tri grupe ispitanika) ističu da postoje redovni sastanci na kojima se razmatraju teme od značaja za socijalnu zaštitu.

Institucionalizovana saradnja je pre svega prisutna u opštinama koje su bile uključene u projekat «Reforma socijalne politike – Izgradnja i jačanje partnerstva države i civilnog društva u cilju smanjenja siromaštva i socijalne isključenosti u Srbiji». U njima su formirani opštinski koordinacioni odbori za socijalnu politiku (OKOSP) koji okupljaju sve relevantne aktere socijalne politike iz oblasti socijalne zaštite, obrazovanja, zdravstva i zapošljavanja. Među opštinama koje su obuhvaćene uzorkom još četvrtina opština je prihvatila ovaj model institucionalizovane saradnje.

Kako je jedan od važnih ciljeva OKOSP-a i učešće u izradi lokalnih planova razvoja njihova institucionalizacija bi mogla da utiče na povećanje značaja komponente socijalne zaštite u strategijskim dokumentima koji se izrađuju na lokalnom nivou.

### ***Ocena stanja i programa socijalne zaštite***

Nezavisno od grupe kojoj pripadaju, ispitanici se uglavnom slažu da su programi socijalne zaštite na lokalnom nivou kvalitetni, većina ipak uz komentar «imajući u vidu finansijska ograničenja». Centri za socijalni rad posebno ističu nedovoljnu opremljenost adekvatnim voznim parkom (svaki treći) i kompjuterima (svaki peti centar). Prepreke nisu međutim samo materijalne prirode. U pojedinim centrima, posebno u opštinama sa tzv. međuopštinskim centrima za socijalni rad, ističu nedostatak kadrova za obavljanje redovnih aktivnosti, kao i za angažovanje na dodatnim poslovima u skladu sa reformama u sistemu<sup>10</sup>. Posebno se ukazuje na nedostatak psihologa i socijalnih radnika, za potrebe vođenja slučaja – case management.

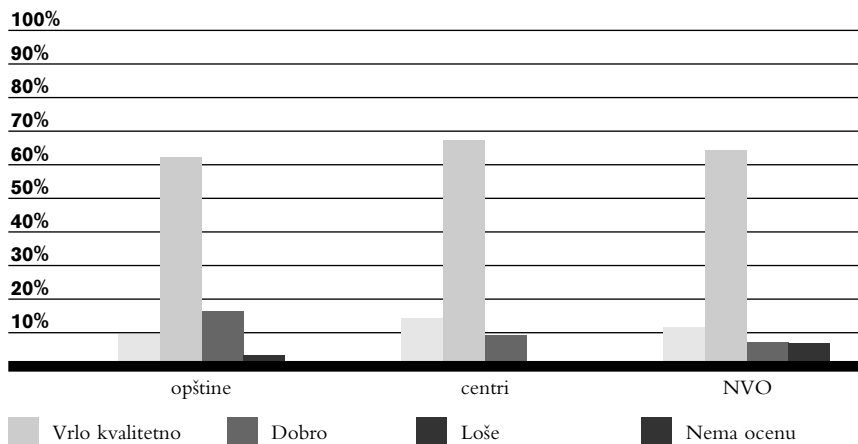
Visoka ocena programa socijalne zaštite najprisutnija je među predstavnicima centara za socijalni rad (vrlo kvalitetni i kvalitetni preko 90%), koji se za ovu oblast i osećaju najodgovorniji, dok je među predstavnicima lokalnih vlasti i NVO sektora ovaj udeo nešto niži (blizu 80%).

---

<sup>10</sup> U Srbiji 11 opština nema pojedinačne, već zajedničke centre za socijalni rad, dok su na nivou opština osnovana samo odeljenja centra. Ovo je najčešće slučaj u malim i nedovoljno razvijenim opštinama.



## KAKO BISTE OCENILI KVALITET CELOKUPNIH PROGRAMA SOCIJALNE ZAŠTITE NA SVOJOJ OPŠTINI?



Stepen saglasnosti je manji u odnosu na procenu u kojoj meri programi socijalne zaštite smanjuju socijalne tenzije. Udeo ispitanika koji smatra da su zahvaljujući različitim aktivnostima i programima socijalne tenzije značajno smanjuju najveći je u centrima za socijalni rad (blizu 60%), a najmanji u nevladinom sektoru. Većina nevladinih organizacija (preko 60%) smatra da ovi programi zapravo ne utiču na smanjenje socijalnih tenzija. Među sagovornicima iz lokalnih vlasti većina ipak smatra da programi socijalne zaštite ne smanjuju značajno socijalne tenzije, a utisak je da ove programe ne smatraju značajnim ni sa aspekta privlačenja birača.

Potreba uvođenja novih socijalnih usluga i daljeg razvoja alternativnih oblika socijalne zaštite snažno je istaknuta kod gotovo svih ispitanika.

Sudeći prema odgovorima sagovornika iz svih grupacija ni jedan od zakonski predviđenih oblika usluga socijalne zaštite nije dovoljno razvijen u Srbiji.

Hraniteljstvo je dovoljno razvijeno u jednom broju opština, ali ipak u blizu 50% opština ističu da postoji potreba njegovog daljeg razvoja. U centrima za socijalni rad smatraju da je ovaj program od posebne važnosti, da je počeo dobro da se razvija, ali da se poslednjih godinu dana oseća zastoj u naporima dalje deinstitucionalizacije.

Za usluge nege i pomoći u kući većina sagovornika u onim opštinama u kojima ove usluge postoje, smatra da nisu dovoljno razvijene.

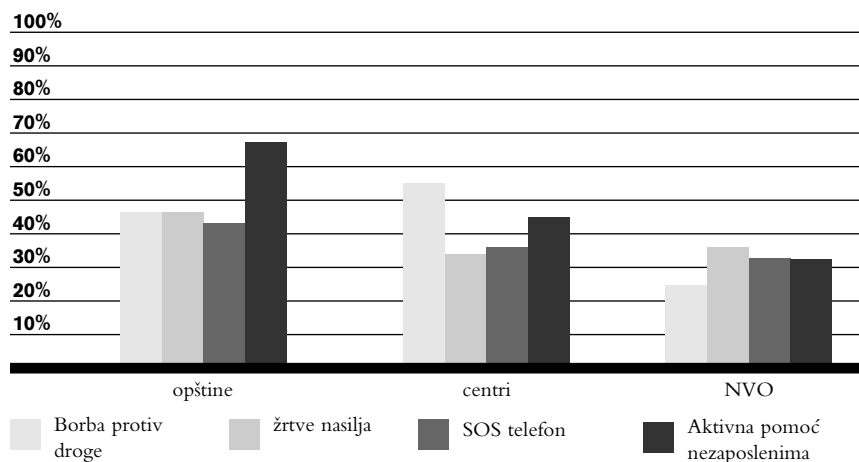
Ovo je uverenje pogotovo zastupljeno među predstavnicima centara za socijalni rad, što je konzistentno sa ocenom da stara lica predstavljaju jednu od najugroženijih kategorija u Srbiji. Slične su ocene i za dnevne boravke za osobe sa invaliditetom.

Osnovne razlike između ispitanika iz različitih grupacija ogledaju se pre svega u poznavanju stanja i generalnom poznavanju alternativnih oblika socijalne zaštite. Predstavnici lokalnih vlasti u jednom broju slučajeva nisu bili dovoljno upoznati čak ni sa pojedinim pojmovima, pogotovo u slučaju hraniteljstva, koje se ne finansira iz lokalnog budžeta. Činjenica je čak da u onim opštinama koje nemaju određene programe zaštite kao što je pomoć u kući na primer, nisu upoznati ni šta ovi programi tačno podrazumevaju.

Među uslugama koje nisu razvijene, a trebalo bi da postoje na lokalnom nivou jasno se izdvajaju dve vrste usluga: aktivna pomoć nezaposlenima koji primaju materijalno obezbeđenje i borba protiv bolesti zavisnosti, pre svega borba protiv droge.

Preko 65% predstavnika lokalnih vlasti i blizu polovine predstavnika centara za socijalni rad ukazalo je na potrebu razvijanja programa za aktivnu pomoć nezaposlenima koji primaju materijalno obezbeđenje. U razgovorima je isticano i da postoji generalno potreba za razvijanjem aktivnih programa zapošljavanja, s obzirom da je nezaposlenost jedan od najvećih problema sa kojima se susreću građani Srbije.

### KOJE USLUGE SOCIJALNE ZAŠTITE NISU RAZVIJENE, A TREBALO BI DA POSTOJE NA NIVOU OPŠTINE?



Jedan broj opština kroz dodatnu obuku ili specifične programe obezbedio je posao određenom broju korisnika materijalnog obezbeđenja. U Kraljevu su na primer, deset žena korisnica materijalnog obezbeđenja prošle obuku za gajenje rasadnog materijala, dobile grantove za plastenike (donacija gradske čistoće) i ostvarile saradnju sa relevantnim opštinskim službama u cilju plasmana proizvoda. Ova akcija je ostvarena saradnjom centra za socijalni rad, gradske čistoće i lokalne ženske inicijative. Ilustrativan je i primer iz Rekovca, gde su se porodice korisnici materijalnog obezbeđenja sredstvima dobijenim iz fonda za socijalne inovacije, angažovale na uzgajanju ovaca. Ova dva primera pokazuju da postoje načini da se jedan broj najugroženijih radno osposobi, da može da zaradi sredstva za život i prestane da bude zavisan od socijalne pomoći.

Sudeći prema odgovorima predstavnika centara za socijalni rad i lokalnih vlasti u svakoj drugoj opštini u Srbiji postoji potreba za razvijanjem posebnih programa za borbu protiv droge. Problem droge istican je kao akutan i ozbiljan, a nedovoljno prepoznat u reformskim naporima na centralnom nivou. Ovaj nedostatak donekle otklanja jedino Fond za socijalne inovacije, omogućavajući da se na lokalnom nivou formulišu specifični projekti, u skladu sa problemima koji su prepoznati kao posebno značajni za pojedine sredine. Tako je i nastao jedan broj projekata za decu sa problemima u ponašanju i projekata «Škole za roditelje».

«Glad» za novim socijalnim uslugama ogleda se i u činjenici da po mišljenju sagovornika iz svih grupa između 30 i 40% opština ima potrebu i za razvijanjem drugih usluga kao što su SOS telefon, skloništa za žrtve nasilja. Među predstavnicima centara za socijalni rad posebno je isticana potreba za osnivanjem savetovališta za brak i porodicu, probleme mladih, posebno onih u sukobu sa zakonom, škole za roditelje.

U opštinama u kojima nisu razvijeni pomoć i nega u kući i dnevni boravci, pre svega za decu sa posebnim potrebama isticana je i potreba pokretanja ovih programa naročito od strane centara za socijalni rad. Dnevni boravci za decu sa posebnim potrebama, kao mreža dnevnog zbrinjavanja dece, ne samo da su značajni sa aspekta humanijeg zbrinjavanja dece i deinstitucionalizacije, već omogućavaju i zapošljavanje njihovim roditeljima i generalno podizanje kvaliteta života porodica osoba sa invaliditetom. Takođe, i pomoć u kući za stara lica je veoma važna sa aspekta brige zajednice o starima, naročito u opštinama koje su razumejne i pokrivaju veliki broj staračkih domaćinstava na velikoj teritoriji.

Generalno, predstavnici centara za socijalni rad ističu važnost stručne obuke i iskazuju veliko zadovoljstvo programom za razvoj hraniteljstva i projekta škole za roditelje, i smatraju da stručnih obuka treba da bude više. Sa stručnog aspekta takođe ističu neophodnost edukacije drugih resora, posebno sudstva u vezi problema zlostavljanja, a u skladu sa novim porodičnim zakonom.

Kada su u pitanju nevladine organizacije uočljivo je da su se one ipak u odgovorima na ovo pitanje skoncentrisale na programe koji su neophodni sa aspekta njihovih specifičnih orijentacija.

Privatni sektor praktično nije prisutan u socijalnoj zaštiti, kao što se jasno vidi i iz odgovora ispitanika. U svega dve, tri opštine otvoreni su domovi za stara lica. U razgovorima je isticano da je neophodno promeniti kriterijume za registraciju privatnih domova za stare, koji su u postojećem sistemu suviše rigidni. Otuda se domovi za stare koji se otvaraju ne registruju i nalaze se potpuno izvan sistema.

### ***Najvažniji zaključci***

Analiza pojedinih aspekata socijalne zaštite na lokalnom nivou, na bazi sprovedenih intervjuova sa lokalnim vlastima, predstavnicima centara za socijalni rad i nevladinih organizacija koje su aktivne u ovom domenu, omogućava sledeće osnovne zaključke.

Prvo, programi socijalne zaštite na lokalnom nivou su nedovoljno razvijeni. Iz lokalnih budžeta se odvaja manje od 2% sredstava za socijalnu zaštitu. Gotovo sve opštine izdvajaju sredstva samo za jednokratnu pomoć, dok su programi pomoći u kući i dnevni boravci za osobe sa invaliditetom prisutni u svega trećini opština, uključujući i one koji se finansiraju iz vanbudžetskih sredstava. Takođe približno trećina opština iz budžeta izdvaja i sredstva za humanitarnu i slične vrste pomoći (pomoć za nabavku osnovnih životnih namirnica, nabavku ogreva, nabavku školskog pribora za siromašnu decu, narodne kuhinje, opremanje korisnika koji se upućuju na smeštaj...). Opšta je ocena da čak i u onim opštinama u kojima pojedine usluge postoje, one nisu dovoljno razvijene.

Među programima i uslugama koji nisu prisutni na lokalnom nivou, a za kojima posebno postoji potreba izdvajaju se aktivna pomoć nezaposlenima koji primaju materijalno obezbeđenje i borba protiv bolesti zavisnosti, pre svega borba protiv droge.

Potrebe postoje i za razvijanjem drugih usluga kao što su SOS telefon, skloništa za žrtve nasilja, savetovališta za brak i porodicu, probleme

mladih, posebno onih u sukobu sa zakonom, škole za roditelje. Takođe, dodatna obuka i profesionalno usavršavanje stručnih radnika su neophodan uslov za dalje unapređenje socijalne zaštite na lokalnom nivou.

Drugo, velika većina opština nema potpunu i sistematizovanu predstavu o socijalnim potrebama u svojoj sredini. I podaci koji postoje, uglavnom su parcijalni, vode se u više različitih institucija i svode se na korisnike pojedinih zakonski definisanih prava. Isti zaključak se nameće i kada su u pitanju saznanja o finansijskim sredstvima koja se izdvajaju, bilo iz republičkog, lokalnog budžeta ili iz vanbudžetskih sredstava.

Treće, lokalne vlasti nisu dovoljno informisane o potencijalnim i aktuelnim programima socijalne zaštite koji se sprovode u njihovim opštinama. U jednom broju slučajeva nisu upoznati ni šta ovi programi tačno podrazumevaju. Stiče se utisak da se programima socijalne zaštite ne pridaje ni politički značaj, odnosno da ih ne smatraju značajnim za privlačenje birača.

Četvrto, socijalna zaštita najčešće ne predstavlja značajnu komponentu lokalnih planova razvoja. Takođe većina opština nema strategijska, niti planska dokumenta ni u domenu socijalne politike, ni u oblasti socijalne zaštite.

Najzad, partnerstvo između relevantnih institucija, lokalnih vlasti i nevladinog sektora je nedovoljno. Ne razmenjuju se ni osnovne informacije, a saradnja se često svodi samo na formalno dostavljanje izveštaja o radu.

Generalno situacija je najnepovoljnija u malim opštinama, u onima koje su manje razvijene i u kojima nisu bili prisutni donatorski programi ili projekti fonda za socijalne inovacije. Takođe u pojedinim opštinama u kojima je nedavno došlo do promene vlasti može se konstatovati izvestan diskontinuitet i manje poznavanje specifičnosti problematike socijalne zaštite.

# Preporuke za dalji proces decentralizacije socijalne zaštite u Srbiji

## 1. Ograničenja za nastavak procesa

Uslov ili čak preduslov funkcionalne decentralizacije u oblasti socijalne zaštite, ali i u drugim oblastima, je zadovoljavajući nivo **demokratizacije** društva.

U Srbiji je po mnogim relevantnim ocenama nakon petooktobarskih promena zabeležen napredak u ovom domenu. Prema indeksu slobode Freedom House za 2004. godinu Srbija i Crna Gora su svrstane u «slobodne zemlje» sa ocenom 3 za politička prava i ocenom 2 za građanske slobode. Stabilizacija političke scene nakon ubistva premijera Đinđića, uspešno održani parlamentarni i predsednički izbori i smanjen pritisak na medije doprineli su proceni da je u poslednjih godinu dana ostvaren uzlazni trend u demokratizaciji (<http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=22&year=2005&country=6898>). Prosečna ocena od 2.5 još uvek je međutim nepovoljnija od ocene 1 koju dobijaju najrazvijenije zemlje i zemlje u tranziciji koje su ušle u EU.

U kontekstu demokratizacije sa aspekta socijalne zaštite pre svega je međutim važno proceniti da li postoji dovoljna transparentnost u funkcionisanju lokalnih vlasti, uvid u lokalni budžet i način na koji se on troši. Sa druge strane, važno je proceniti i da li je informisanost građana na dovoljno visokom nivou, da li je prisutna osnaženost vulnerabilnih grupa i mehanizmi koji će omogućiti da se njihov glas «čuje».

Odgovori na ova pitanja delimično proizilaze i iz sprovedene analize stanja socijalne zaštite na lokalnom nivou. Nalazi pokazuju da čak ni mnogi predstavnici lokalne samouprave nisu upoznati sa pravima iz

domena socijalne zaštite koja se ostvaruju na lokalnom nivou (pomoć u kući, dnevni boravci za osobe sa invaliditetom...). Takođe, predstavnici nevladinih organizacija nisu u dovoljnoj meri na primer upoznati sa pravom na jednokratnu pomoć, iako se ona isplaćuje iz lokalnog budžeta. Otuda se sa razlogom može pretpostaviti da ni građani ne znaju za ova prava, da ne zahtevaju njihovu realizaciju i/ili da se njihovi zahtevi «ne čuju».

I druga istraživanja potvrđuju da građani nisu u dovoljnoj meri upoznati sa svojim socijalnim pravima, ni na lokalnom, ni na centralnom nivou. Tako, prema nalazima ankete o životnom standardu stanovništva, blizu 40% siromašnih (onih koji se nalaze ispod linije siromaštva) ne prima materijalno obezbeđenje, a ni druge vrste pomoći koje su namenjene siromašnima, jer nisu informisani o postojanju tih programa (Milanović, 2003, s.61).

Ovo je pogotovo značajno ako imamo u vidu da analiza situacije pokazuje da se procene o najugroženijim kategorijama na lokalnom nivou jednim delom baziraju i na učestalosti zahteva samih ugroženih grupa, što posebno ukazuje na važnost njihove informisanosti o postojanju određenih prava.

Analiza situacije takođe pokazuje da se budžetska sredstva koja su namenjena nevladinom sektoru u segmentu socijalne zaštite u značajnom broju opština ne troše na osnovu jasno definisanih kriterijuma, već često ad hoc i po inerciji. Iako nema adekvatnih istraživanja koja bi potvrdila nedovoljnu transparentnost trošenja sredstava na lokalnom nivou, ima dovoljno indicija da je u Srbiji veća pažnja javnosti usmerena na centralni budžet, kako u fazi njegove pripreme, tako i kasnije, u pogledu praćenja potrošenih sredstava. Drugim rečima, mnogo je veća šansa da će se u javnosti otkriti nedostajuća sredstva za socijalnu zaštitu na nacionalnom nego na lokalnom nivou.

Najzad, kao što analiza situacije pokazuje, lokalne vlasti ne smatraju ni da je obezbeđenje socijalne zaštite relevantno za dobre izborne rezultate, pa se ni sa ovog aspekta ne mogu naći ubedljivi podsticajni faktori koji bi «osigurali» bolju zaštitu najsiromašnijih u uslovima ubrzane decentralizacije.

Uprkos značajnom napretku u odnosu na 90te godine **korupcija** u Srbiji je i dalje raširena. Prema Transparency International indeksu percepcije korupcije za 2005. godinu Srbija i Crna Gora se nalaze na 97 mestu od 159 zemalja, sa indeksom 2.8 na skali od 0 do 10 (<http://www.infoplease.com/ipa/A0781359.html>).

Tokom 90tih korupcija lokalnih vlasti se najčešće javljala prilikom dodele lokacija za podizanje kioska, dodele poslovnog prostora, građevinskih dozvola, placeva za gradnju i pri javnim nabavkama. Prema istraživanju javnog mnjenja iz januara 2001. prema oceni građana korupcija na lokalnom nivou je rasprostranjena (sa prosečnom ocenom 3.78 na skali od 1 do 5), i na približno je istom nivou kao i korupcija u državnom vrhu (Begović i Mijatović eds., 2001, s. 117-120)<sup>11</sup>. Prema nalazima iz iste ankete 17,9% građana smatra da su svi a 48,4% da je većina lokalnih zvaničnika i činovnika korumpirano (Vuković, 2003, s. 122).

Rasprostranjena korupcija ne samo da umanjuje sredstva u budžetu koja su između ostalog namenjena i za socijalnu zaštitu, već stvara i klimu nepoverenja, u kojoj se građani i ne odlučuju da «traže» određena prava, uvereni da ih u takvim uslovima ne mogu ni ostvariti.

U ovom kontekstu, za nastavak procesa decentralizacije najznačajnije je pitanje da li je korupcija više prisutna na lokalnom nego na centralnom nivou. To je u osnovi empirijsko pitanje, koje nameće potrebu kontinuiranog praćenja i analize korupcije u Srbiji.

**Razlike u veličini i stepenu razvijenosti pojedinih opština** sasvim su sigurno jedno od ograničavajućih faktora za dalju decentralizaciju u Srbiji. Od ukupno 167 opština u Srbiji preko trećine ima manje od 20 hiljada stanovnika, dok svaka deseta ima preko 100 hiljada stanovnika.

Razlika između opština u ND per capita i u budžetskim sredstvima još je veća. Raspon u budžetskim sredstvima po stanovniku kreće se od 3000 dinara do blizu 30 hiljada, a četvrtina opština ima ND per capita manji od 50 hiljada dinara (Republika Srbija, 2006).

Male opštine koje su većinom i nerazvijene ne mogu da iskoriste prednosti ekonomije obima, raspoložu malim budžetskim sredstvima i imaju ozbiljne probleme sa kapacitetom administracije. Dodatno u ovim opštinama nevladin sektor je najčešće nerazvijen, a reformski i donatorski projekti su retko prisutni. Brza i neselektivna decentralizacija mogla bi otuda da dovede do daljeg pogoršanja položaja ovih opština, pogotovo što u Srbiji ne postoje regioni, koji bi eventualno mogli efikasnije da nose «teret» decentralizacije.

Jasno je takođe da **kontrolni mehanizmi** na centralnom nivou nisu dovoljno razvijeni, kako bi mogli da «isprate» visok nivo decentra-

---

<sup>11</sup> Pri tom treba imati u vidu da su u vreme kada je sprovedeno istraživanje na vlasti na lokalnom nivou u velikoj meri bile zastupljene i stranke tzv. Demokratske opozicije Srbije



lizacije, bilo da je u pitanju prenošenje nadležnosti na lokalni nivo ili uključivanje privatnog i nevladinog sektora u pružanje usluga. Za sada se na republičkom nivou sistematski ne analiziraju čak ni podaci o pojedinim oblicima socijalne zaštite koji postoje na lokalnom nivou.

Po zakonu, iako su lokalne vlasti obavezne da omogućće otvaranje dnevnih boravaka za osobe sa invaliditetom ili pomoć u kući, nema nikavih mehanizama koje ih na to «primoravaju». Nema ni kontrolnih mehanizama kome se i pod kojim uslovima isplaćuje jednokratna pomoć, nedovoljno su razvijeni standardi pružanja pojedinih usluga, pa se ni kontrola onda ne može sprovesti. Takođe nisu razvijeni ni akreditacija i licenciranje, bez kojih nije moguće očekivati veće i transparentnije uključivanje privatnog i nevladinog sektora u proces pružanja usluga....

U postojećem sistemu ne postoje ni mehanizmi koji bi obezbedili da sredstava koja se prikupljaju centralno, nakon prenošenja lokalnim budžetima, budu iskorišćena za jasno namenjene svrhe. Ovo se mora shvatiti kao posebno važno ograničenje, imajući u vidu, kao što je već ukazano, da je decentralizacija socijalne zaštite u nekim zemljama u tranziciji upravo iz ovih razloga rezultirala u razrušavanju mreža socijalne sigurnosti. Opasnost je utoliko veća ukoliko se socijalna zaštita finansira iz sopstvenih prihoda lokalnih zajednica, jer onda nema ni mnogo osnova za kontrolu.

Kao što analiza situacije u oblasti socijalne zaštite na lokalnom nivou pokazuje **kapaciteti** lokalnih vlasti nisu na nivou koji bi omogućio brzo prenošenje nadležnosti i odgovornosti. Ovo je sasvim sigurno jednim delom rezultat činjenice da istovremeno postoji više reformskih inicijativa i simultanih promena koje zahtevaju veliku angažovanost i prilagođavanje lokalne administracije, kao i izbornih smena u opštinskim strukturama koje imaju jasna obeležja diskontinuiteta, pa i nesnalaženja. Činjenica je, međutim, takođe i da «lokalna samouprava nema ni dovoljno samostalnosti, niti je dovoljno zainteresovana za zadovoljavanje potreba građana razvijanjem raznovrsnih usluga u svojoj sredini» (Republika Srbija, 2005, s.10). Ako imamo u vidu do koje su mere predstavnici lokalne samouprave nedovoljno upoznati sa stanjem u socijalnoj zaštiti, mogućim programima i uslugama na lokalnom nivou, jasno je da samo pravdanje nedostajućim finansijskim sredstvima nije dovoljno ubedljivo.

Takođe mnoge lokalne vlasti nemaju ne samo planove socijalne politike i/ili socijalne zaštite, već ni planove lokalnog razvoja, pa se sa pravom može postaviti pitanje na osnovu čega se donosi odluka da treba uložiti sredstva iz lokalnog budžeta «u put ili u pomoć u kući», od-

nosno da li su odbornici i opštinske vlasti dovoljno i upoznati sa alternativama. Čak i u sredinama u kojima postoje strategijski ili akcioni razvojni dokumenti komponenta socijalne zaštite je najčešće zanemarena ili marginalna, a u njihovu izradu uglavnom nisu uključeni ni centri za socijalni rad, ni relevantne nevladine organizacije.

Iako je kapacitet centara za socijalni rad sasvim sigurno veći, kao uočljivi nameću se problemi opština koje nemaju centre (već samo odeljenja opštinskih centara) i generalno male opštine koje imaju čak i probleme da angažuju pojedine stručne profile (psihologe, pa i socijalne radnike u pojedinim slučajevima). Centri za socijalni rad u velikim gradovima, imaju prirodno veće kadrovske potencijale, više su učestvovali u često uspešnim i inovativnim donatorskim projektima. Takođe «veliki» centri su više uključeni i u reformrske projekte, a istovremeno više su izloženi i pritisku/konkurenciji nevladinih organizacija.

Generalno, međutim, i u centrima postoje otpori i nerazumevanja vezani za reformsku orijentaciju, sumnje u pogledu deinstitucionalizacije kao poželjnog pravca reformi, a postavljanje korisnika u centar sistema još uvek se može smatrati udaljenim ciljem.

I u vladinoj strategiji reforme socijalne zaštite kao potencijalno ograničenje za sprovođenje reformi navodi se «neujednačenost stručnih kapaciteta i uslova za rad», kao i «otpori prema novom i nepoznatom, nedovoljna i nepotpuna informisanost potencijalnih nosilaca aktivnosti, strah od gubitka posla» (Republika Srbija, 2005, s 43).

Kada je reč o osnaženosti samih ugroženih grupa, po pravilu, potencijalni korisnici socijalne zaštite nisu interesna grupacija, isključeni su često iz participativnih procesa, nemaju pristup centrima moći i ne umeju da artikuliraju svoje zahteve. To je svakako i jedan od razloga zašto su 2000-te godine upravo prema korisnicima socijalne zaštite, relativno posmatrano, nasleđeni najveći dugovi države (Matković, 2005, s.345). Iako postoje različiti manji projekti koji se bave osnaživanjem pojedinih ugroženih grupa (pre svega Roma i osoba sa invaliditetom) to je svakako dugoročan proces, i ne mogu se očekivati značajniji efekti nakon samo pet godina tranzicije.

Najzad, jedna od prepreka je svakako i odsustvo institucionalnog povezivanja relevantnih aktera socijalne zaštite na lokalnom nivou, iako je ovaj nedostatak uočljiv i na centralnom nivou. Imajući u vidu strategijska opredeljenja o aktivnijoj socijalnoj politici i neophodnost multisektorskog pristupa u rešavanju problema gotovo svih ugroženih grupa odsustvo dovoljne saradnje između obrazovanja, zdravstva, zapošljavanja i

socijalne zaštite, međusobno ali i sa lokalnom samoupravom i nevladinim sektorom svakako je prepreka i za dalji proces decentralizacije.

Kao što iskustva zemalja u tranziciji nedvosmisleno pokazuju u nastavku procesa decentralizacije posebno je važno, utvrditi **jasnu podelu odgovornosti između odgovarajućih nivoa vlasti i obezbediti dovoljno finansijskih resursa**. U svetlu dosadašnjih iskustava u Srbiji, kada je u pitanju socijalna zaštita, još jednom treba istaći da su retke opštine koje obezbeđuju finansiranje otvorenih oblika zaštite koje su po zakonu obavezne da pružaju. Ovome je doprinelo i izostanak mehanizama kontrole i stimulacije sa centralnog nivoa. (Republika Srbija, 2005, s.6)

Na kraju, treba još jednom posebno istaći da u Srbiji **nema regiona**, te da se zapravo pitanje decentralizacije razmatra u kontekstu raspodele nadležnosti između centralnog/nacionalnog i opštinskog nivoa. Odsustvo regiona predstavlja ozbiljno ograničenje, obzirom da bi po logici «dobrog upravljanja» upravo ovaj, međunivo vlasti bio idealan za prenošenje znatnog broja nadležnosti iz oblasti socijalne zaštite.

## **2. Pripremne aktivnosti za decentralizaciju**

Pre razmatranja predloga za nastavak procesa decentralizacije moguće je ukazati na najvažnije aktivnosti na lokalnom i na centralnom nivou koje predstavljaju pripremu za decentralizaciju

Postoji više pravaca delovanja i aktivnosti koji se u ovoj sferi mogu preduzeti **na nivou lokalnih samouprava**.

Najpre opštine bi trebalo da **formiraju baze podataka** ugroženih grupa. Moguće je početi od objedinjavanja postojećih podataka o korisnicima različitih prava, a svakako treba preispitati i modele koji se već razvijaju u pojedinim opštinama, od geomappinga do DevInfo baze.

Za prvi set podataka u opštinama koje nemaju odgovarajuće informacione sisteme moguće je organizovati, na primer jednom godišnje, slanje podataka iz informacionog sistema ministarstva nadležnog za socijalnu politiku. Iz penzijsko-invalidskog fonda mogli bi se dobiti opšti podaci o broju i strukturi penzionera sa najnižim penzijama, što bi moglo predstavljati indikator potencijalne ugroženosti. Centri za socijalni rad raspoložu sa svojim podacima o porodicama u riziku, slučajevima nasilja u porodici... Takođe udruženja osoba sa invaliditetom, ali i druge nevladine organizacije u pojedinim opštinama raspoložu sa odgovarajućom bazom podataka. Od posebne je važnosti i stalno prikupljanje podataka o različitim projektima/programima koji se u ovoj sferi odvijaju na nivou lokalne zajednice.

Sveobuhvatna baza podataka neophodna je i da bi se formulisali adekvatni **planovi i programi za socijalnu zaštitu**, da bi se procenio makar okvirno broj korisnika pojedinih programa, a samim tim i da bi mogla da se u budžetu predvide odgovarajuća sredstva.

Ukoliko za to postoje kapaciteti svakako bi trebalo pokrenuti i rad na nekoj vrsti **planskog dokumenta** u oblasti socijalne zaštite i/ili šire socijalne politike. Moguće je da to uradi zajednički i više opština iz jednog regiona, koje su slične po svojim karakteristikama i pogotovu ako bi se radilo na parcijalnim lokalnim planovima akcije za pojedine ugrožene kategorije. Pri tom treba iskoristiti modele onih opština koje su već završile izradu ovakvih dokumenata.

Uspostavljanje neke vrste **partnerstva** između odgovarajućih sektorskih organizacija i lokalne samouprave u institucionalizovanoj formi bilo bi neophodno za građenje integralne socijalne zaštite na lokalnom nivou. Jedan od mogućih modela je svakako OKOSP (opštinski koordinacioni odbori za socijalnu politiku) koji već postoji u jednom broju opština. Svakako postoji mogućnost i da se u početku krene od manje ambicioznog plana, koji će najpre povezati centre za socijalni rad sa lokalnim vlastima i postepeno se širiti na druge sektore, uključujući i relevantni nevladin sektor ...

Lokalne vlasti bi trebalo da promene i način finansiranja nevladinih organizacija i da u okviru sredstava koje izdvajaju za te namene pokrenu programsko finansiranje, ili neku vrstu lokalnog fonda za socijalne inovacije, odnosno fonda za finansiranje aktivnosti invalidskih uduženja po ugledu na centralni nivo.

Takođe bi jedna od ideja mogla biti i otvaranje posebne, **«sve na jednom mestu»** kancelarije (one stop shop) za posebno ugrožene kategorije kao što su Romi, osobe sa invaliditetom ili izbegla i raseljena lica. Ovakva kancelarija bi mogla da pruža neophodne informacije o socijalnim pravima, pomoć u prikupljanju dokumenata, savete u slučaju diskriminacije... Njeno funkcionisanje bi moglo takođe da bude i pod okriljem partnerstva, te da se u njima određenim ritmom smenjuju predstavnici sektorskih i nevladinih organizacija.

I za sve ostale inicijative moguće je utvrditi **primere dobre prakse** na nivou resornog ministarstva ili SKGO koji bi se distribuirali i prezentirali opštinama. Ovo je naravno važno i u domenu neophodne dodatne edukacije i obuke kako stručnih radnika, tako i lokalnih vlasti, pa i odbornika skupština opština.

Aktivnosti na **centralnom nivou** i postojanje političke odluke odlučujući su za nastavak procesa decentralizacije i u oblasti socijalne zaštite. Potreba da se formulišu **standardi za pojedine usluge, priprema i uvođenje licenciranja i akreditacije, jačanje kapaciteta** državne administracije i nevladinog sektora jasno su naznačeni i u vladinoj Strategiji razvoja socijalne zaštite. Najzad na centralnom nivou se moraju ojačati i **kontrolni mehanizmi**. Bez ispunjenja ovih uslova decentralizacija može dovesti do smanjenja, a ne do poboljšanja socijalne zaštite ugroženog stanovništva.

Na centralnom nivou, za nastavak procesa decentralizacije je posebno važno i da nastave da funkcionišu **Fond za socijalne inovacije i Fond za finansiranje invalidskih udruženja**. Značaj ovih programa proizilazi iz činjenice da su usmereni na lokalni nivo i da uvažavaju lokalne specifičnosti i prioritete.

U Srbiji naime nema ni dovoljno kapaciteta ni sredstava da se sve nove usluge istovremeno uvedu na čitavoj teritoriji zemlje. Zahvaljujući ovakvim mehanizmima u pojedinim lokalnim sredinama uvode se, postepeno, nove usluge u skladu sa potrebama i redosledom prioriteta koji se razlikuje od jedne lokalne sredine do druge. Tako na primer u sredinama u kojima je prisutno staro stanovništvo važan je razvoj kućne nege i pomoći, u opštinama koje su prihvatile veliki broj izbeglih i raseljenih lica potrebna je dopunska nastava za decu koja zbog problema adaptacije i nedovoljnog poznavanja jezika imaju probleme sa školom, u nekim opštinama nedostaju pre svega usluge za osobe sa invaliditetom, predškolske ustanove za romsku decu ili aktivnosti kao što je borba protiv droge i slično.

Drugo, ovakvi mehanizmi doprinose decentralizaciji kroz jačanje lokalnih kapaciteta u domenu socijalne zaštite i podstiču partnerstvo između različitih aktera na lokalnom nivou, s obzirom da prednost daju projektima i programima koji podrazumevaju zajedničku implementaciju projekata od strane nevladinog i vladinog sektora. Uslovljavanje uključivanja lokalnih vlasti doprinosi održivosti projekata i nametanju socijalnih prioriteta u lokalnim budžetima.

Najzad, treba istaći da je Fond za socijalne inovacije izuzetno pozitivno ocenjen od strane korisnika i da je na području zapadnog Balkana izdvojen kao primer dobre prakse među projektima koji su finansirani iz programa CARDS Evropske unije (Bartlett, Kolin and Xhumari, 2005, s.4).

## Istraživanje procena korisnika programa Fonda za socijalne inovacije

Krajem 2005. godine sprovedeno je istraživanje procena zadovoljstva korisnika programa Fonda za socijalne inovacije<sup>12</sup>. Sagleđana je procena korisnika na nivou programa u celini, i na nivou grupa projekata koji su pružali određene vrste usluga.

Zadovoljstvo korisnika posmatrano na nivou programa Fonda za socijalne inovacije je izuzetno veliko. U celini se može zaključiti da je većina korisnika veoma zadovoljna programom, a preko 90% je pozitivno ocenilo gotovo sve aspekte programa i ponuđenih usluga.

Gotovo svi korisnici smatraju da različiti programi u kojima su učestvovali generalno doprinose poboljšanju kvaliteta života korisnika i da je učešće u programima ili korišćenje usluga bilo korisno za njih, individualno posmatrano. Takođe, gotovo svi ispitanici smatraju da bi ovakvi programi i usluge trebalo da postanu uobičajeni u njihovoj sredini i rado bi ih preporučili svima koji se suočavaju sa sličnim problemima. Velika većina korisnika se oseća manje izolovano, i osnaženo da se suoči sa problemima pred kojima se nalazi.

Zanemarljiv je broj korisnika koji nisu bili zadovoljni pruženim uslugama, a ni ukrštanje pojedinih odgovora nije moglo da ukaže da su korisnici izražavali zadovoljstvo iz kurtoznih razloga, nelagode ili samo iz zahvalnosti što su uključeni u različite programe.

Indirektno o zadovoljstvu korisnika svedoči i činjenica da bi čak 72,5% korisnika, kada bi imali dovoljno finansijskih sredstava, bilo spremno da participira u ceni programa/usluge. Među ostalim ispitanicima većina smatra da bi ovakve programe i usluge trebalo da finansira država.

Kratkotrajnost i neodrživost programa/usluga korisnici ocenjuju kao najveći nedostatak programa u koje su bili uključeni. I u dodatnim komentarima korisnici naglašavaju ovaj nedostatak – «Nemam sigurnost da će se nastaviti i kako će izgledati moj život kad prestane, za ovu uslugu nemam alternative» – korisnik usluge pomoć u kući.).

<sup>12</sup> Projekat «Istraživanje procena korisnika programa Fonda za socijalne inovacije» sproveo je Centar za liberalno demokratske studije – sektor za socijalnu politiku, a finansiran je od strane UNDPa

### 3. Preporuke za nastavak procesa decentralizacije

Preporuke za nastavak procesa decentralizacije u narednom periodu mogu se razmatrati odvojeno za materijalne naknade i socijalne usluge.

**U domenu materijalnih naknada** nema ubedljivih dokaza koji govore u prilog decentralizacije socijalne pomoći, dečijih dodataka i drugih naknada koje su namenjene siromašnima, pogotovo ne na kratak rok.

Teorijski posmatrano, kao što je već ukazano, novčana davanja koja imaju u osnovi redistributivnu funkciju, trebalo bi da se zakonski formulišu na nacionalnom nivou, makar u minimalnom iznosu, kao prava od opšteg interesa. Ovo je pogotovo značajno u zemlji sa velikim razlikama u nivou razvijenosti između pojedinih lokalnih sredina. Lokalne vlasti bi se mogle odlučivati za finansiranje dodatnih prava i jednokratne pomoći. iz sopstvenih prihoda. Ovo je suštinski i rešenje koje je definisano promenama zakonske regulative 2002 i 2004 godine.

Donošenjem novog Zakona o finansijskoj podršci porodicama sa decom iz 2002. godine uveden je jednak cenzus i jednak iznos dečijeg dodatka za celu teritoriju Srbije. Prema prethodnim zakonskim rešenjima iznos cenzusa zavisio je od nivoa plata u opštini, a prava su zavisila od toga da li opština spada u visokonatalitetno ili niskonatalitetno područje.

Do 2004. godine i iznos prava na socijalnu pomoć i cenzus su bili definisani po osnovu decentralizovanog kriterijuma i zavisili su od nivoa prosečne plate u opštini. Izmenama i dopunama zakona o socijalnoj zaštiti i obezbeđivanju socijalne sigurnosti građana iznos socijalne pomoći (materijalno obezbeđenje) i cenzus su utvrđeni jedinstveno na republičkom nivou.

Odustajanje od decentralizovanog kriterijuma bazirano je na više argumenta. Prvo, podatak o nivou prosečnih plata u opštinama nije relevantan i realan pokazatelj životnog standarda, a pogotovu ne razlike u standardu između pojedinih opština. To je delimično rezultat slabosti statistike koja ne obuhvata sve prisutniji privatni sektor, a nepotpuno snima i stanje u društvenom/državnom sektoru. Takođe, mnoga društvena i državna preduzeća ne funkcionišu, te u ekstremnoj situaciji ukoliko u opštini postoji samo jedno uspešno preduzeće, sa relativno malim brojem zaposlenih i visokim prosečnim platama, to će uticati na postavljanje visokog cenzusa za ostvarivanje prava, iako životni standard većine stanovnika ne mora da se razlikuje od susedne opštine u kojoj je cenzus niži. Drugim rečima, dok statistika ne počne da prati opštinske plate na odgovarajući način i dok privreda ne počne da funkcionise ovaj se pokazatelj ne može koristiti.

Drugi argument polazi od činjenice da su i iznosi i cenzus za socijalnu pomoć definisani na jako niskom nivou, koji obezbeđuje zadovoljenje samo najminimalnijih potreba, te se sume za njihovo pokrivanje ne razlikuju između opština. Slično i iznosi dečijih dodataka pokrivaju samo osnovne/minimalne potrebe deteta.

Suštinski razlozi su, međutim, pre svega vezani za načelno pitanje da li ovo pravo na jednak način treba da bude dostupno svim građanima, nezavisno od opštine u kojoj žive.

Šta bi značilo dugačije rešenje koje bi predvidelo da se naknade za siromašne u potpunosti regulišu na lokalnom nivou i finansiraju iz izvornih prihoda opštine? Suštinska decentralizacija u vidu devolucije u domenu socijalne pomoći, dečijih dodataka i tuđe nege i pomoći značila bi da svaka opština određuje svoje kriterijume i uslove pod kojima se ove naknade mogu dobiti, kao i iznos davanja. Protiv ovakvog opredeljenja ima više argumenata.

U našim uslovima se ne bi moglo pretpostaviti da bi razlike među opštinama u socijalnoj zaštiti bile dovoljan pojedinačni faktor da podstaknu značajnije migracije siromašnih iz manje razvijenih u razvijeniya područja. S druge strane, ne može se ni zanemariti mogućnost da bi velike razlike u davanjima mogle imati i ovake efekte na vulnerabilne grupe koje su po definiciji migratorne, jer za mesto stanovanja nisu u dovoljnoj meri vezane ni imovinom, ni stalnim zaposlenjem (pojedine romske grupe ili na primer jedan broj raseljenih lica i izbeglica). U postojećim ekonomskim uslovima teško je međutim pretpostaviti da bi naknade i u najrazvijenijim opštinama bile toliko visoke da bi predstavljale snažan podsticaj za preseljenje. A ukoliko bi to i bio slučaj nije isključeno da bi nastala «trka ka dnu», tj, takmičenje između opština koja će davati niže naknade.

Imajući međutim u vidu velike razlike u razvijenosti pojedinih opština, realno je pretpostaviti da najsiromašnije opštine, one sa velikim udelom ranjivih kategorija, u kojima nema dovoljno izvornih prihoda, ne bi mogle da odvoje dovoljno sredstava ni za minimalnu zaštitu. Ovakav model bi vodio velikoj nejednakosti u nivou minimalne sigurnosti, svi važni pokazatelji borbe protiv siromaštva na nivou zemlje u celini bili bi narušeni, a centralnom nivou ne bi ostao nikakav mehanizam da «kazni» lokalne samouprave ukoliko se socijalna pomoć ili dečiji dodaci ne bi isplaćivali.

Rešenje bi naravno moglo da bude u dotacijama iz nacionalnog budžeta za manje razvijene opštine. U postojećim uslovima, međutim,



nema načina da se opštine penalizuju ako ovako preneti sredstva ne koriste na odgovarajući način. Ovo takođe otvara i pitanje kako bi se odredila «formula» po kojoj bi se najsiromašnije opštine «dotirale» i da li im onda treba ostaviti i pravo da same određuju uslove pod kojima se prava ostvaruju. Da li bi to onda značilo uspostavljanje dva različita aršina – za razvijene opštine, koje bi same definisale sve elemente materijalnih naknada i nerazvijene, koje bi prihvatile neka «centralistička» pravila. Zar nije onda jednostavniji i pravedniji model po kojem će se minimum obezbediti iz centralnog budžeta za sve na jednak način, pri čemu bi razvijenije opštine same proširivale ili formulisale dodatna prava prema svojoj ekonomskoj moći i/ili političko - ideološkoj filozofiji (socijal-demokratska versus liberalna).

Model finansiranja i određivanja pravila na centralnom nivou može pokazati mane u slučaju da centri za socijalni rad budu potpuno izmešteni iz ingerencije centralnog nivoa. Ovo bi u izvesnom smislu moglo da predstavlja podsticaj da se finansira «veliki broj» siromašnih, pogotovo ukoliko funkcioniše princip diskrecionog prava socijalnih radnika prilikom određivanja socijalne pomoći, a ne funkcionišu kontrolni mehanizmi.

Ipak kao što je već ukazano i iz iskustava drugih zemalja i načelnih stavova proizilazi da je u oblasti materijalnih naknada najbolje rešenje da se minimalna prava definišu i ostvaruju na nacionalnom nivou i po nacionalnim kriterijumima, kako bi svim građanima bila dostupna na jednak način.

Takođe je dobro rešenje da se opštinama ostavi mogućnost za dodatnu intervenciju, kroz isplatu jednokratne pomoći u slučaju vanrednih okolnosti. Ostaje otvoreno pitanje da li zakonski treba dodatno formulisati i mogućnost u kojim slučajevima opština treba da izdvaja više sredstava i koliko, da li u tom slučaju kriterijumi treba da budu u većoj meri diskrecione prirode ili i njih treba dodatno formulisati.

Kao pozitivno se može oceniti i prenošenje administrativnih funkcija na centre za socijalni rad i na opštine. Otvoreno je pitanje, međutim, u kojoj meri treba dati diskreciono pravo ovim službama u ocenjivanju osnovne, ali i jednokratne ugroženosti. Povećanje ovog diskrecionog prava omogućilo bi uspešnije targetiranje, ali bi moglo da poveća i prostor za zloupotrebe. Zloupotrebe koje su se događale u nekoliko opština prilikom dodele jednokratne pomoći ovu dilemu zaoštravaju.

**U domenu usluga socijalne zaštite** na kratak rok osnovni problem nije kako izvršiti decentralizaciju, već kako podstaći lokalne sa-

mouprave da počnu da finansiraju one usluge socijalne zaštite koje su već u nadležnosti lokalnog nivoa. Otuda prvi, odnosno prethodni korak u obezbeđenju višeg stepena socijalne zaštite na lokalnom nivou predstavlja iznalaženje mehanizama da se **razviju usluge koje već zakonski predstavljaju obavezu lokalnih samouprava**.

Korišćenje iskustava Fonda za socijalne inovacije i istovremeno izrada standarda upravo u ovoj sferi pružanja usluga, moglo bi da omogućiti brže kretanje u pravcu razvoja kućne nege i pomoći i dnevnih boravaka za osobe sa invaliditetom. Moguće je razmišljati i o odvajanju dodatnog iznosa sredstava iz centralnog budžeta kojim bi se podsticao razvoj samo ova dva tipa usluga.

Drugim rečima, opštine u kojima nema ovakvih usluga, a čija su sredstva u lokalnom budžetu na primer ispod proseka ili ispod 70% republičkog proseka (kada se poređenje vrši per capita), mogle bi da konkurišu za ova sredstva. Trebalo bi tačno odrediti i model, standarde i druge elemente, kao i nivo sredstava koje bi ubuduće morala da izdvaja lokalna samouprava da bi projekat bio održiv. Ovako bi se lokalne samouprave, pogotovo siromašnije, podstakle da budžetiraju sredstva za ove namene, a među korisnicima bi se stvorila tražnja koja ranije nije bila artikulisana, a tako i potencijalni pritisak da ovakva vrsta usluga postoji i dalje.

Uspostavljanje dnevnih boravaka za osobe sa invaliditetom moglo bi se podsticati i kroz Fond za finansiranje invalidskih udruženja. Sredstva Fonda mogla bi se koristiti za pokrivanje tranzicionih troškova (uređenje i opremanje prostora) i uključivanje udruženja u pružanje usluge, dok bi lokalna samouprava postepeno troškove održavanja mogla da preuzima na sebe tokom tačno preciziranog vremenskog perioda. Deo troškova pokrivaio bi se i kroz participaciju korisnika.

Za razvoj drugih alternativnih oblika zaštite takođe treba razmišljati o posebnim transferima/fondovima, naročito prema opštinama koje imaju nedovoljni fiskalni kapacitet. Ovi transferi bi morali da budu uslovljeni postignutim rezultatima i usmereni prema opštinama koje su zainteresovane za razvoj novih programa na bazi neke vrste konkursa (programi za borbu protiv HIV/AIDS, prevenciju zlostavljanja itd).

U domenu pružanja usluga za **smeštaj korisnika**, koje se u potpunosti obezbeđuju na centralnom nivou moglo bi se ići u pravcu dalje decentralizacije, ali ne u svim domenima.

Najpre, treba ponovo ukazati da decentralizacija ne podrazumeva samo prenošenje nadležnosti na lokalni nivo, već i uključivanje različitih aktera (privatnog i nevladinog sektora) u domen pružanja usluga.

Tako na primer, čak i ako bi centralni nivo i dalje u potpunosti regulisao hraniteljstvo, razvoj ovog tipa alternativnih usluga predstavlja decentralizaciju usluga za smeštaj korisnika, jer uslugu ne pruža državna institucija, već porodice. U narednom periodu u Srbiji finansiranje naknada za **hraniteljstvo** svakako treba ostaviti na centralnim nivou. Nikako se ne sme dozvoliti da naknade kasne i da se ne isplaćuju regularno, jer u postojećim ekonomskim uslovima to može pokolebati mnoge hraniteljske porodice. Sa spuštanjem nadležnosti na lokalni nivo ne samo da bi se mogla ugroziti stabilnost finansiranja, već bi u pojedinim sredinama verovatno došao do izražaja tradicionalizam u shvatanjima koji daje prednost institucionalnom vidu smeštaja. Otuda bi spuštanje nadležnosti na lokalni nivo moglo da uspori razvoj hraniteljstva kao važnog oblika suštinske decentralizacije usluga. Generalno posmatrano, veća je šansa da se važnost ove reformske orijentacije uvaži na centralnom nivou.

**Domovi za smeštaj dece i lica ometenih u mentalnom razvoju i duševno obolelih lica**, kako ih zakon definiše, trebalo bi da ostanu centralna nadležnost, imajući u vidu njihove specifičnosti, kao i činjenicu da ovih domova ima relativno malo, te da bi zatvaranje u lokalne okvire na bilo koji način, moglo da dovede do smanjenja dostupnosti ove vrste usluga.

Decentralizacija u ovoj oblasti bi stoga pre svega trebalo da se skoncentriše na razvoj specijaliziranog hraniteljstva i otvaranje dnevnih boravaka za lica sa posebnim potrebama, koji su po postojećem zakonu u potpunoj nadležnosti opština.

**Domovi za stare** ne bi trebalo da budu ni u nadležnosti centralnog, a ni lokalnog nivoa. Kako u Srbiji nisu međutim definisani regioni, spuštanje nadležnosti se eventualno može izvršiti samo delimično, prenošenjem funkcija na pokrajinu Vojvodinu i na grad Beograd, za domove koji se nalaze na njihovoj teritoriji (asimetrična decentralizacija). Ukoliko bi se novim ustavnim rešenjima predvidela regionalizacija Srbije, nivo regiona bi svakako bio pogodan za preuzimanje nadležnosti ove vrste. Za ovaj oblik zaštite potrebno je takođe preispitati problem «divljih» domova za stare, kao i adekvatnost podzakonske regulative koja definiše uslove za osnivanje ovih domova.

Svakako se kao previsok nivo centralizacije može oceniti donedavno administrativno određivanje cene usluga u domovima, pogotovu u delu kapaciteta visokog standarda u kojima korisnici sami snose troškove smeštaja. Izmenama Zakona o socijalnoj zaštiti i obezbeđivanju so-

cijalne sigurnosti građana utvrđivanje cene je prepušteno upravnom odboru, uz saglasnost ministarstva.

Kao generalni pravac decentralizacije u oblasti zaštite starih, potrebno je dodatno snažno podržati razvoj pomoći u kući i kućne nege za stare, koji su po zakonu prava u nadležnosti opština. Ovakav pravac razvoja se istovremeno poklapa sa važnim strategijskim ciljem deinstucionalizacije u oblasti socijalne zaštite.

**Domovi za decu bez roditeljskog staranja** bi trebalo, do daljeg da ostanu u republičkoj nadležnosti. Ovaj stav se pre svega bazira na strateškom opredeljenju da se sa razvojem hraniteljstva najveći broj dece bez roditeljskog staranja izmesti u hraniteljske porodice. Istovremeno se vrši transformisanje domova za decu u centre za hraniteljstvo, odakle bi se pružala stručna pomoć, vršila edukacija i nadzor nad hraniteljima, ili njihovo transformisanje u dnevne boravake za decu sa posebnim potrebama, centre (skloništa) za privremeni smeštaj žrtava zlostavljanja i sl. Preostali domovi za decu, treba da budu privremeno rešenje do pronalaska adekvatne hraniteljske porodice. Ovakav vid decentralizacije u domenu zaštite dece bez roditeljskog staranja se ocenjuje kao primereniji od spuštanja nadležnosti na lokalne vlasti. U kasnijoj fazi, nadležnost bi mogla da se prenese, slično kao i za domove za stare, na Vojvodinu i Beograd.

Eventualno ako bi se kasnije i donela odluka o spuštanju daljih nadležnosti za smeštaj korisnika na nivo opština trebalo bi razmotriti mogućnost da hraniteljstvo na primer nastavi da se finansira iz centralnog, a institucionalni smeštaj iz lokalnih budžeta. U tom slučaju morao bi se promeniti postojeći način finansiranja institucija koje sredstva dobijaju ne samo per capita, već i posebno za zdravstvene usluge, investicije i drugo. Veći troškovi smeštaja korisnika u institucije, uz činjenicu da bi hraniteljstvo finansirao centralni nivo verovatno bi motivisao lokalne institucije da pokušaju da nađu rešenja za smeštaj u porodici.

**Centar za socijalni rad** je ustanova socijalne zaštite koja pruža usluge u domenu socijalne i porodično-pravne zaštite. Iako prema Zakonu o socijalnoj zaštiti i obezbeđenju socijalne sigurnosti građana ovu ustanovu osniva opština, odnosno grad najveći deo aktivnosti centara su poslovi državne uprave povereni (delegirani) od strane centralnog nivoa, te on u najvećoj meri ima karakteristike sektorske organizacije. Takođe najveći deo materijalnih sredstava za funkcionisanje centara se izdvaja iz republičkog budžeta. Jedan deo stručne javnosti smatra da treba ukinuti dvojnu nadležnost nad centrima za socijalni rad i defini-

sati ih kao ustanove pod isključivom nadležnošću lokalne samouprave. Ovo je svakako jedna od dilema koja se međutim ne može razrešiti izolovano i nezavisno od načelnih pitanja o podeli nadležnosti između centralnog i lokalnog nivoa.

Na načelnom nivou, kao i u svim drugim zemljama i u Srbiji se otvara dilema **najefikasnijeg povezivanja pristupa decentralizaciji kroz jačanje lokalne samouprave i kroz sektorski pristup**. U oblasti socijalne zaštite to bi značilo otvaranje dileme da li proces decentralizacije treba da se nastavi kroz prenošenje funkcija na lokalne samouprave (opštine) ili prenošenjem više nadležnosti na centre za socijalni rad, pre svega shvaćene kao sektorske organizacije, imajući u vidu da su centri u našim uslovima više formalno nego suštinski institucije lokalne samouprave.

Ne prejudicirajući odgovor na ovo pitanje, koje svakako zahteva više istraživanja, moguće je ukazati na neke nepovoljne aspekte decentralizacije kroz jačanje lokalne samouprave. Moguće je naime da usled jačanja lokalne samouprave na značaju dobiju lokalni prioriteti, a da se zanemare prioriteti formulisani na centralnom nivou. Ovo može stvoriti i probleme u implementaciji nacionalne politike u oblasti socijalne zaštite, pogotovo u vreme intenzivnog sprovođenja reformi. Takođe se može pojaviti problem finansiranja osnovnih funkcija centara za socijalni rad u nerazvijenijim opštinama.

S druge strane, negativni aspekti sektorske decentralizacije su pre svega u domenu nekoordiniranih aktivnosti pojedinih sektorskih organizacija na lokalnom nivou (škole, domovi zdravlja, centri za socijalni rad, lokalne agencije službi za zapošljavanje), koje su pre svega odgovorne ministarstvima na centralnom nivou, a ne lokalnim samoupravama. Takođe, po definiciji ove organizacije su manje responzivne na primedbe građana i civilnog društva s obzirom da ne podležu direktno smenjivosti na lokalnim izborima. Svi ovi elementi mogu se negativno odraziti na cilj ostvarivanja integralne socijalne zaštite stanovništva na lokalnom nivou.

Na kraju treba još jednom podvući da se proces decentralizacije u Srbiji najvećim delom odvija kao top down proces, što znači da se reforme vode sa centralnog nivoa. Uspešnost decentralizacije zavisice umnogome od uvažavanja realnosti, postupnosti i uključivanja u proces osmišljavanja reformi što većeg broja relevantnih aktera iz domena socijalne zaštite. Izbor odgovarajućeg načina finansiranja može da obezbedi da se pronađe prava mera i između lokalnih i nacionalnih prioriteta.

## Literatura

- Andrews, Emily S. and Dena Ringold (1999) *Safety Nets in Transition Economies: Toward a Reform Strategy*, Social Protection Unit, Human Development Network, The World Bank
- Bartlett, Will Marija Kolin and Merita Xhumari *Social Sector Strategic Study* (2005) CARDS Final Report
- Begović, Boris i Boško Mijatović eds (2001) *Korupcija u Srbiji*, Centar za liberalno demokratske studije
- Bird, Richard M. and Francois Vaillacourt, eds. (1998) *Fiscal Decentralization in Developing Countries* Cambridge University Press
- Bird (2000) *Intergovernmental Fiscal Relations: Universal Principles, Local Applications*, Working Paper 00-2, School of Policy Studies, Georgia State University
- Bird, Richard M. and Robert D. Ebel (2005) *Subsidiarity, Solidarity and Asymmetry* ITP Paper 0509 International Tax Program, Institute for International Business, Joseph L. Rotman School of Management, University of Toronto
- Birks Sinclair & Associates Ltd (2003) *Analiza sistema socijalne politike u Srbiji*, Beograd
- Bosna i Hercegovina, Vijeće Ministara BiH, Vlada Federacije BiH, Vlada Republike Srpske (2004) *Srednjoročna Razvojna Strategija BiH – PRSP (2004-2007)*

- Breton Albert (2002) **An Introduction to Decentralization Failure** Department of Economics, University of Toronto and International Centre for Economic Research, (Turin, Italy) in *Managing Fiscal Decentralization*
- Fox Louise (2003) *Safety Nets in Transition Economies* Social Protection Unit, Human Development Network, World Bank
- Fox, Louise and Ragnar Götestam (2003) *Redirecting Resources to Community Based Services: A Concept Paper* Social Protection Unit, Human Development Network, The World Bank
- Fultz, Elaine and Martin Tracy, eds. (2004) *Good Practices in Social Services Delivery in South Eastern Europe* Budapest, International Labour Office
- Lišanin Mića (2006) *Finansijski aspekti reforme sistema socijalne zaštite* prezentacija na skupu , «Poverty and Social Policy in Serbia» World Bank
- Matković Gordana (2005) *Reforma mreže socijalne sigurnosti i socijalne zaštite* Četiri godine tranzicije u Srbiji, Centar za liberalno demokratske studije
- Mijatović Boško (2005) *Socijalna politika na lokalnom nivou u Evropskoj uniji* (draft)
- Milanović Branko (2000) *The Role of Social Assistance in Addressing Poverty*, in Jeanine Braithwaite, Christiaan Grootaert and Branko Milanović «Poverty and Social Assistance in Transition countries» St. Martin's Press, New York
- Milanović Branko (2003) *Socijalni transferi, nejednakost u Siromaštvo i reforma finansijske podrške siromašnima*, Ministarstvo za socijalna pitanja, CLDS, Beograd.
- Oates, Wallace (2001) *Fiscal Decentralization And Economic Development: Some Reflections*, draft
- Republika Srbija (2005) *Strategija razvoja socijalne zaštite*
- Republika Srbija (2005) *Opštine u Srbiji 2004* Republički zavod za statistiku

- Shah, Anwar (2004) *Fiscal Decentralization in Developing and Transition Economies*
- Progress, Problems, and the Promise* World Bank Policy Research Working Paper 3282
- Shah, Anwar and Theresa Thompson (2004) *Implementing Decentralized Local Governance: A Treacherous Road with Potholes, Detours and Road Closures* World Bank, Policy Research Working Paper 3353
- Tausz, Katalin, ed. (2002) **The Impact of Decentralization on Social Policy** Local Government and Public Service Reform Initiative, Open Society Institute–Budapest
- Vuković Slobodan (2003) *Korupcija i vladavina prava* Institut društvenih nauka – Draganić
- World Bank (1997) *The State in a Changing World* World Development Report 1997, Oxford University Press
- World Bank (2000) *Making Transition Work for Everyone – Poverty and Inequality in Europe and Central Asia*
- World Bank (2004) *Local Development Discussion Paper*, prepared for the
- International Conference on Local Development Washington, DC16-18 June 2004*



**Dr Gordana Matković** je direktor studija socijalne politike u CLDS. Oblasti njenog profesionalnog interesovanja su demografija, socijalna politika, tržište rada, i humani razvoj. Kao konsultant radi za Svetsku banku, UNDP i druge nacionalne i međunarodne organizacije. Predaje na posle diplomskim studijama Ekonomskog fakulteta u Beogradu. U periodu od 2000 do 2004. godine bila je Ministar za socijalna pitanja u prvoj demokratski izabranoj vladi Republike Srbije. Dobitnica je nagrade *Konstantin Obradović* (2004) i nagrade *Žene u biznisu i vladi* Erste banke i Evropske banke za rekonstrukciju i razvoj (2005).