



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



CIP – Katalogizacija u publikaciji

Tiraž 300

ISBN 978-86-917355-4-8

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

Izdavač:

Arbeiter-Samariter-Bund Udruženje samarićanskih radnika

Miloja Zakića 15, Beograd

[www.asb-see.org](http://www.asb-see.org)

mail: [asb.serbia@asb-see.org](mailto:asb.serbia@asb-see.org)

Tel: +381 11 238 15 77

Fax: +381 11 238 15 77

Urednik

Ivan Marin

Autor



SeCons  
grupa za razvojnu inicijativu

Alekse Nenadovica 29a

[www.secons.net](http://www.secons.net)

[office@secons.net](mailto:office@secons.net)

Tel: +381 11 412 12 57

Fax: +381 11 344 73 86

Kordinator istraživanja: Danilo Vuković

Dizajn i grafička priprema: Aleksandra Đurić

Tiraž 150

Beograd, 2014. godina

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

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

Ovaj projekat finansiran je od strane Evropske unije



# SADRŽAJ

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

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

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

Ova studija nastala je u okviru projekta „Unaprjeđenje pružanja usluga socijalne zaštite u Jugoistočnoj Europi kroz jačanje nacionalnih i regionalnih mreža organizacija civilnog društva“ koji financira Europska unija (EU), a provodi ASB (Arbeiter-Samariter-Bund, Deutschland e.V.) u suradnji s Edukativnim centrom iz Leskovca, LIR – Civilno društvo iz Banjaluke, Centrom za pravnu pomoć i regionalni razvoj iz Prištine, SOS telefonom za žene i djecu žrtve nasilja iz Podgorice, Organizacijom za građanske inicijative iz Osijeka i mrežom Solidar iz Brisela.

Ciljevi ove studije su prikazati pravni i institucionalni okvir za pružanje usluga socijalne zaštite od strane nevladinih organizacija (NVO) i uloge NVO-a u pružanju usluga socijalne zaštite, ukazati na teme i probleme koji bi trebali biti predmetom javnih debata i formulirati preporuke i primjere dobre prakse koji će biti predstavljeni ključnim akterima u svakoj od zemalja koje su analizom pokriveno.

Ovu studiju izradili su stručnjaci SeConS – Grupe za razvojnu inicijativu iz Beograda i ona je nastala na (1) osnovu dostupnih podataka i analiza i (2) serije polu-strukturiranih intervjua provedenih s odabranim predstavnicima NVO i državnih organa. Desk analiza završena je u srpnju, a terensko istraživanje provedeno je tijekom rujna 2013. godine.

Neprocjenjivu pomoć u procesu izbora sugovornika i organiziranja intervjua pružili su lokalni partneri ASB. Pored toga, lokalni partneri ASB-a pružili su dragocjene informacije o sustavima socijalne zaštite i dali vrijedne komentare na ranije verzije ovog izvještaja i na taj način značajno doprinijeli njegovom konačnom obliku. Izvještaj se sastoji od pet poglavlja o sustavima socijalne zaštite u Bosni i Hercegovini, Crnoj Gori, Hrvatskoj, Kosovu<sup>1</sup> i Srbiji. Posljednje poglavlje posvećeno je analizi primjera dobre prakse.

1

Kosovo prema Rezoluciji Savjeta sigurnosti Ujedinjenih naroda 1244 iz 1999. godine.

Socijalna zaštita i usluge socijalne zaštite u Bosni i Hercegovini (BiH) ostvaruju se u složenim i diferenciranim sustavima koji su na različite načine uspostavljeni u njenim entitetima, Republici Srpskoj (RS) i Federaciji Bosne i Hercegovine (FBiH). Republika Srpska ima centraliziran sustav, reguliran Zakonom o socijalnoj zaštiti kao sustavskim zakonom u ovoj oblasti, koji jednako važi za cijeli njezin teritorij. Usluge socijalne zaštite pružaju se u ustanovama socijalne zaštite koje se osnivaju kako na nivou Republike Srpske, tako i na nivou jedinica lokalne samouprave. Većina ovih usluga ostvaruje se u javnim ustanovama na lokalnom nivou, a njihovo financiranje se osigurava kako iz entitetskog, tako i iz budžeta jedinica lokalne samouprave. Usluge socijalne zaštite i različiti socijalni programi i mjere, koji se provode s ciljem vršenja ovih usluga pretežno su financirani od strane jedinica lokalne samouprave.

U Federaciji Bosne i Hercegovine, socijalna politika, socijalna zaštita i pružanje usluga socijalne zaštite istovremeno su u nadležnosti Federacije BiH, ali i njezinih deset kantona.

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

Pored Zakona o osnovama socijalne zaštite, zaštite civilnih žrtava rata i zaštite obitelji s djecom FBiH, i kantoni imaju posebne zakone koji reguliraju ovu oblast. Ustanove socijalne zaštite osnivaju se na nivou kantona i općina u Federaciji BiH, koji osiguravaju i sredstva za njihovo financiranje. Osiguravanje socijalne zaštite i pružanje usluga socijalne zaštite kao i osiguravanje financijskih sredstava za ovu namjenu, karakterizira složenost i neujednačenost zakonskog okvira, te „preklapanje“ nadležnosti između Federacije BiH i kantona.

Također, postoji i nadležnost distrikta Brčko za utvrđivanje i provođenje socijalne zaštite i vršenje socijalnih usluga. Brčko distrikt, međutim, nema javnih ustanova socijalne zaštite, te korisnici s područja distrikta ostvaruju usluge socijalne zaštite u entitetima, Republici Srpskoj i Federaciji BiH.

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

Analiza djelovanja nevladinog sektora i njegov udio u sektoru socijalne zaštite dati će se u jedinstvenom poglavlju za cijelu BiH, budući da ne postoje odvojeni podaci na nivou entiteta, kantona i Distrikta Brčko.



## 2.1 Bosna i Hercegovina

### 2.1.1 ANALIZA PRAVNOG OKVIRA

**K**ada je u pitanju domaći normativno pravni okvir, Ustav Bosne i Hercegovine garantira osiguranje najvišeg nivoa ljudskih prava i sloboda pod jednakim uvjetima za sve i bez diskriminacije, dok ustavi entiteta definiraju osnovne principe ostvarivanja prava iz socijalne zaštite.

**Ustav Bosne i Hercegovine**, svojim člankom II - Ljudska prava i osnovne slobode, garantira da će Bosna i Hercegovina i oba njena entiteta osigurati najviši nivo međunarodno priznatih ljudskih prava i osnovnih sloboda, a da se prava i slobode predviđeni u Europskoj konvenciji o ljudskim pravima i osnovnim slobodama i u njenim protokolima, direktno primjenjuju u Bosni i Hercegovini. Uživanje prava i sloboda iz Ustava Bosne i Hercegovine i međunarodnih sporazuma koje Ustav nabraja u svom Aneksu I, garantira se svim osobama u Bosni i Hercegovini, bez diskriminacije po bilo kojoj osnovi kao što su spol, rasa, boja, jezik, vjera, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno porijeklo i sl.

*Za analizu oblasti socijalne zaštite relevantni su propisi iz oblasti socijalne, dječje i obiteljske zaštite, te zaštite civilnih žrtava rata i zaštite od nasilja u obitelji.*

Socijalna zaštita je u Bosni i Hercegovini u nadležnosti entiteta Republike Srpske i Federacije Bosne i Hercegovine, te i u nadležnosti kantona i distrikta Brčko. Oblast socijalne zaštite u Bosni i Hercegovini regulira se prije svega sustavskim zakonima koji reguliraju socijalnu zaštitu,

a u ovom smislu relevantni su i drugi zakonski propisi koji reguliraju dječju zaštitu, obitelj, zaštitu civilnih žrtava rata, te zaštitu od nasilja u obitelji, na entitetskom i na kantonalnom nivou, te u distriktu Brčko, jer iz njih proizlaze određena prava na socijalnu zaštitu i shodno tome, prava na ostvarivanje usluga socijalne zaštite.

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

### 2.1.2 ANALIZA INSTITUCIONALNOG OKVIRA

Entiteti imaju nadležnosti u oblastima socijalne, dječje, obiteljske i zaštite boraca, ratnih veterana, kao i pitanja povratka raseljenih osoba i izbjegosobe. Uspostavljanje i osnivanje institucionalnih mehanizama i

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

ustanova za oblast socijalne zaštite i pružanje usluga iz ove oblasti, kao i osiguravanje sredstava za financiranje socijalne zaštite u nadležnosti je entiteta, kao i nižih nivoa vlasti, kantona u Federaciji Bosne i Hercegovine, distrikta Brčko i lokalnih zajednica. Na nivou BiH postoji 117 centara za socijalni rad u kojima radi 1087 radnika, od čega 330 administrativnih radnika, 140 ostalih, 114 pravnika i 496 socijalnih radnika, pedagoga, psihologa i defektologa i 7 radnika medicinske struke. Centri su preopterećeni velikim brojem korisnika i administrativnim poslovima, nemaju dovoljan broj stručnjaka i vrlo često, tehnički nisu dobro opremljeni<sup>2</sup>.

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

Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice BiH nadležno je za pitanja izbjeglih i raseljenih osoba, izradu, koordinaciju i praćenje provođenja politika BiH koje se tiču ovih kategorija stanovništva, usklađivanje planova koji se donose na drugim nivoima vlasti, koordinaciju s entitetskim organima i izradu okvirnih strategija u vezi s ostvarivanjem prava ranjivih i marginaliziranih grupa, djece, mladih, Roma, osoba s invaliditetom, civilnih žrtava rata i dr. Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice BiH nadležno je i za praćenje i izvještavanje o pojavama diskriminacije i praćenje ostvarivanja ravnopravnosti spolova. U vezi s navedenim, Ministarstvo ima nadležnost nad praćenjem provođenja Aneksa VII, praćenjem poštivanja i ostvarivanja ljudskih prava u BiH, te praćenjem provođenja međunarodnih konvencija i drugih međunarodnih akata koji se tiču ljudskih prava.

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

## 2.2 Republika Srpska

### 2.2.1 ANALIZA PRAVNOG OKVIRA

**U**stav Republike Srpske u članku 43. propisuje obavezu Republike Srpske da osigura pomoć i socijalnu zaštitu svim građanima koji su nesposobni za rad i nemaju sredstava za uzdržavanje. Ustav jamči posebnu zaštitu djece, maloljetnika, majki i obitelji. Ustavom je propisano da se osnovna ljudska prava i slobode ostvaruju direktno na osnovu Ustava, a da se uvjeti za ostvarivanje prava utvrđuju zakonom. U slučaju nesuglasnosti Ustava Bosne i Hercegovine i Republike Srpske, primjenjuju se one odredbe koje su povoljnije za pojedinca.

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

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

**Zakon o socijalnoj zaštiti**

propisuje da se prava po osnovi socijalne zaštite, pod uvjetima utvrđenim zakonom, realiziraju u vidu novčanih davanja, pružanja usluga socijalne zaštite i drugim mjerama koje se pružaju pojedincu, članku obitelji ili obitelji u cjelini, a radi zadovoljavanja socijalnih potreba i sprječavanja nastanka socijalnih problema.

*Zakon o socijalnoj zaštiti Republike Srpske definira neke usluge socijalne zaštite kao prava. Među njima su pomoć i njega u kući i dnevno zbrinjavanje. Ova prava mogu pružati ustanova socijalne zaštite, udruženje građana, vjerska zajednica i ostale pravne osobe koje ispunjavaju uvjete za realizaciju ovog prava.*

Prava u socijalnoj zaštiti u Republici Srpskoj su: novčana pomoć; dodatak za pomoć i njegu druge osobe; podrška u izjednačavanju mogućnosti djece i mladih sa smetnjama u razvoju; smještaj u ustanovu; zbrinjavanje u hraniteljsku obitelj; pomoć i njega u kući; dnevno zbrinjavanje; jednokratna novčana pomoć i savjetovanje (čl. 20).

Uz prava utvrđena zakonom, jedinice lokalne samouprave u Republici Srpskoj mogu utvrditi i druga, tzv. proširena prava i usluge, u skladu s potrebama stanovništva, te uvjete i kriterije za njihovo ostvarivanje.

Među ova prava spadaju pravo na osobnu asistenciju za osobe s invaliditetom, stanovanje uz podršku, zaštićeno stanovanje, pomoć u zbrinjavanju punoljetnih osoba nakon napuštanja ustanova ili hraniteljskih obitelji, jednokratna pomoć u naturi, usluge javne kuhinje, pomoć za školovanje djece iz socijalno ugroženih obitelji, pomoć u odgajanju i obrazovanju djece sa smetnjama u razvoju, subvencioniranje komunalnih troškova siromašnim obiteljima, pomoć u stambenom zbrinjavanju siromašnih obitelji, troškovi sahrane korisnika prava, usluge SOS telefona, kao i druga prava i usluge prema potrebama jedinica lokalne samouprave.

Korisnici socijalne zaštite su pojedinci, članovi obitelji i obitelji u cjelini, koji ostvaruju prava i usluge u skladu s navedenim zakonom. To su prije svega djeca bez roditeljskog staranja, ometeni u fizičkom i psihičkom razvoju, osobe čiji je razvoj ometen obiteljskim prilikama, odgojno zanemarena i zapuštena i djeca žrtve nasilja i žrtve trgovine ljudima. Punoljetne osobe mogu biti korisnici socijalne zaštite ukoliko se radi o: materijalno neosiguranim i za rad nesposobnim osobama, starim osobama bez obiteljskog staranja, osobama s invaliditetom, osobama s društveno negativnim ponašanjem i osobama kojima je zbog posebnih okolnosti potrebna socijalna zaštita. Prema Zakonu o socijalnoj zaštiti Republike Srpske, punoljetni korisnici socijalne zaštite su i žrtve zloporabe psihoaktivnih tvari, žrtve nasilja u obitelji i žrtve trgovine ljudima.

Financiranje prava po osnovi socijalne zaštite i sufinansiranje rada ustanova socijalne zaštite osigurava se iz budžeta Republike Srpske, dok se financiranje većine usluga socijalne zaštite i socijalnih programa i mjera vrši iz budžeta jedinica lokalne samouprave. U budžetu Republike Srpske osiguravaju se sredstva za: sufinansiranje prava na novčanu pomoć i sufinansiranje prava na dodatak za pomoć i njegu druge osobe u visini od 50% zakonom propisanog iznosa; financiranje prava na podršku u izjednačavanju mogućnosti djece i mladih sa smetnjama u razvoju; sufinansiranje troškova smještaja korisnika, smještenih od centra za socijalni rad u ustanovama socijalne zaštite čiji je osnivač Vlada; financiranje aktivnosti interventne pomoći Republike u slučajevima izuzetnog ugrožavanja životnih uvjeta i životnog standarda velikog broja građana, uzrokovano ekonomskim, socijalnim i humanitarnim razlozima; financiranje zdravstvenog osiguranja, u visini od 50%, korisnika prava na novčanu pomoć i prava na dodatak za pomoć i njegu druge osobe i dr

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

U budžetu jedinice lokalne samouprave osiguravaju se sredstva za sufinansiranje prava na novčanu pomoć i prava na dodatak za pomoć i njegu druge osobe u visini od 50% iznosa propisanih zakonom. Za korisnike prava na novčanu pomoć i prava na dodatak za pomoć i njegu druge osobe i jedinica lokalne samouprave osigurava 50% sredstva i za zdravstveno osiguranje. U budžetu jedinice lokalne samouprave osiguravaju se i sredstva za financiranje prava na smještaj u ustanovama, prava na zbrinjavanje u hraniteljskim obiteljima, prava na dnevno zbrinjavanje, prava na njegu i pomoć u kući, prava na jednokratnu novčanu pomoć, proširena prava u socijalnoj zaštiti, financiranje troškova zbrinjavanja korisnika u drugu obitelj, rad centara za socijalni rad i drugih ustanova socijalne zaštite čiji su osnivači jedinice lokalne samouprave i sredstva za poticajne i razvojne programe kojima je cilj unaprjeđivanje socijalne zaštite stanovništva.

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

**Zakon o dječjoj zaštiti** uređuje sustav dječje zaštite, koji se zasniva na pravu i dužnosti roditelja da se staraju o podizanju i odgajanju svoje djece, kao i pravu djeteta na uvjete života koji omogućavaju njegov pravilan psiho-fizički razvoj i obavezi države da mu to omogući.

Dječju zaštitu čine prava roditelja i djece i djelatnosti i aktivnosti kojima se osigurava: pomoć obitelji u ostvarivanju njezine reproduktivne, zaštitne, odgojne i ekonomske funkcije; predškolski odgoj i obrazovanje djece; dnevni boravak, odgoj i obrazovanje, preventivna zdravstvena zaštita, prehrana, odmor, rekreacija, kulturne, sportske i stvaralačke aktivnosti djece; odgovarajući sadržaji rada s djecom bez roditeljskog staranja, djecom sa smetnjama u razvoju, djecom na dužem bolničkom liječenju i djecom iz socijalno ugroženih obitelji, te posebna zaštita trećeg djeteta iz obitelji sa više djece i dr.

Prava po osnovi dječje zaštite čine sljedeća: naknada plaće za vrijeme korištenja porodiljnog dopusta i roditeljski dodatak; pomoć za opremu novorođenčeta; dodatak za djecu; predškolski odgoj i obrazovanje; nadoknada troškova boravka djece u predškolskoj ustanovi, odmora i rekreacije.

Lokalne zajednice mogu, ako osiguraju sredstva, utvrditi i druga prava, veći opseg prava od onog koji je utvrđen zakonom i povoljnije uvjete za njihovo ostvarivanje, kao i druge oblike dječje zaštite.

Financijska sredstva za većinu navedenih prava osiguravaju se iz budžeta Republike Srpske, a prihodi za ovu namjenu u budžetu osiguravaju se putem doprinosa za dječju zaštitu. U jedinicama lokalne samouprave ostvaruju se prava i osiguravaju sredstva za predškolski odgoj, odmor u dječjim odmaralištima, nadoknada troškova boravka djece u predškolskim ustanovama ili odmaralištima.

**Zakonom o zaštiti civilnih žrtava rata** utvrđuju se prava na zaštitu civilnih žrtava rata, kao i način i uvjeti pod kojima se ostvaruju ta prava. Prema ovom zakonu osiguravaju se sljedeća prava i davanja: civilna invalidnina, odnosno obiteljska invalidnina; dodatak za njegu i pomoć druge osobe; dodatak za člana obitelji nesposobnog za rad; dodatna novčana pomoć; dodatak na samohranost; zdravstvena zaštita i profesionalna rehabilitacija. S obzirom na zakonske odredbe kojima su taksativno utvrđena prava civilnim žrtvama rata, ove osobe, pod uvjetom propisanim zakonom, ostvaruju prava na različita novčana davanja i pravo na profesionalnu rehabilitaciju, dok druga prava na socijalnu zaštitu i usluge socijalne zaštite ostvaruju u skladu s uvjetima propisanim Zakonom o socijalnoj zaštiti.

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

## 2.2.2 ANALIZA INSTITUCIONALNOG OKVIRA

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

Republika Srpska, u odnosu na Federaciju BiH, ima učinkovitiji sustav socijalne zaštite i ujednačenu zaštitu na nivou entiteta, reguliranu zakonima koji su u nadležnosti tri ministarstva. Socijalna, obiteljska

i dječja zaštita, kao i zaštita osoba s invaliditetom su u pretežnoj nadležnosti Ministarstva zdravlja i socijalne zaštite Republike Srpske. Za pitanja dječje zaštite u Republici Srpskoj je osnovan i Fond dječje zaštite, preko kojeg se vrši transfer javnih prihoda prema korisnicima prava po osnovi Zakona o dječjoj zaštiti. Zaštita civilnih žrtava rata je u nadležnosti Ministarstva rada i boračko-invalidske zaštite. Boračko-invalidska zaštita je u Republici Srpskoj u nadležnosti Ministarstva rada i boračko-invalidske zaštite Republike Srpske, koje utvrđuje jedinstvenu politiku i zakonodavstvo za ovu kategoriju i financira posebna davanja koja se ostvaruju prema zakonima iz ove oblasti. Oblast razvoja obiteljskih vrijednosti i pronatalitetne politike se provodi putem Ministarstva za obitelj, omladinu i sport Republike Srpske. Oblast povratka raseljenih osoba i izbjeglica u nadležnosti su Ministarstva za izbjeglice i raseljene osobe Republike Srpske. Navedena ministarstva nadležna su i za praćenje primjene propisa iz ove oblasti, a u skladu s važećim zakonima i drugim propisima.

Da bi se provodile javne politike iz oblasti socijalne zaštite osnivaju se ustanove socijalne zaštite. U njihovoj nadležnosti je ostvarivanje prava i pružanje usluga socijalne zaštite. Ustanovu socijalne zaštite može osnovati Vlada, jedinica lokalne samouprave, te pravna i fizička osoba, u skladu sa zakonom koji uređuje sustav javnih službi. Ustanove socijalne zaštite su: zavod za socijalnu zaštitu, centar za socijalni rad, ustanova socijalne zaštite za smještaj, ustanova socijalne zaštite za dnevno zbrinjavanje i usluge, centar za pomoć i njegu u kući, gerontološki centar, centar za socijalnu rehabilitaciju osoba s invaliditetom, centar za odgoj djece i mladih, centar za djecu i omladinu sa smetnjama u razvoju, prihvatilište i savjetovalište.

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

Prema Zakonu, poslove iz djelatnosti socijalne zaštite, osim navedenih ustanova, mogu obavljati udruženja građana i druge osobe u skladu sa zakonom. Prava koja se ostvaruju pružanjem usluga korisniku mogu se ostvarivati u partnerstvu javnog, privatnog i nevladinog sektora. Prema Zakonu o socijalnoj zaštiti Republike Srpske pravne i fizičke osobe koje pružaju usluge socijalne zaštite, dužne su da korisniku pruže podršku za aktiviranje vlastitih potencijala za samostalno zadovoljenje socijalnih potreba, produktivan život u zajednici i nadilaženje ovisnosti od socijalne zaštite, te smanjenje rizika od socijalne isključenosti.

Djelatnost socijalne zaštite i pružanja usluga socijalne zaštite se neposredno obavlja kroz rad 45 centara za socijalni rad. Pored centara za socijalni rad, u jedinicama lokalne samouprave gdje ne postoje centri za socijalni rad formirane su službe socijalne zaštite unutar lokalne administracije, koje obavljaju samo osnovne djelatnosti socijalne zaštite osnovane isključivo na rješavanju prvostupanjskih upravnih predmeta po osnovi Zakona o socijalnoj zaštiti, Obiteljskog zakona i Zakona o dječjoj zaštiti. Takvih službi ima dvadeset. Osim toga, u Republici Srpskoj postoji i devet ustanova za zbrinjavanje korisnika socijalne zaštite<sup>3</sup>. Djelatnosti socijalne zaštite, kao što je već riječeno, mogu obavljati i humanitarne organizacije, udruženja građana, vjerske zajednice i organizacije koje one osnivaju, građanin pojedinac i strane fizičke i pravne osobe.

Prema Zakonu o dječjoj zaštiti u Republici Srpskoj, ustanove za djecu nadležne su za prava na boravak, predškolski odgoj i obrazovanje i preventivnu zdravstvenu zaštitu djece predškolskog uzrasta, odgojno-obrazovni program u godini pred polazak u osnovnu školu u trajanju od tri sata dnevno, boravak djece do deset godina starosti u predškolskoj ustanovi i odmor i rekreaciju djece do 15 godina starosti u dječjem odmaralištu. Ustanove za djecu osniva općina. Mrežu ustanova za djecu utvrđuje općina, na osnovi kriterija koje donosi Vlada Republike Srpske. Ustanova za djecu može biti osnovana i početi s radom ako ima osiguran prostor, opremu i stručne i druge radnike.

Prema Zakonu o dječjoj zaštiti Republike Srpske, ustanove socijalne zaštite u Republici Srpskoj za smještaj djece su: dom za djecu i omladinu, dom za djecu i omladinu ometenu u razvoju, dom za tjelesno invalidnu djecu i omladinu s očuvanim mentalnim sposobnostima, dom za odgoj djece i mladih, prihvatne stanice, centri za usluge i dnevno zbrinjavanje.

<sup>3</sup> [http://www.vladars.net/Sr-SP-Cyrl/Vlada/Ministarstva/MZSZ/OM/OD/socijalna\\_zastita/ustanove/ustanove/Pages/default.aspx](http://www.vladars.net/Sr-SP-Cyrl/Vlada/Ministarstva/MZSZ/OM/OD/socijalna_zastita/ustanove/ustanove/Pages/default.aspx)



I druge pravne i fizičke osobe mogu obavljati djelatnost, odnosno poslove u oblasti dječje zaštite pod uvjetima i na način utvrđen zakonom. Druge pravne i fizičke osobe mogu obavljati djelatnost, odnosno poslove dječje zaštite, u ovisnosti od njihove vrste, ako imaju osiguran odgovarajući prostor, opremu i ako osoba koja obavlja te poslove ima odgovarajuću stručnu spremu

Pored navedenih ustanova, postoje i posebne mjere kojima se pružaju usluge socijalne zaštite. Jedna ovakva mjera propisana je Zakonom o zaštiti od nasilja u obitelji, a odnosi se na zbrinjavanje žrtava nasilja u obitelji u sigurnu kuću. Sigurna kuća predstavlja posebnu mjeru zaštite od nasilja u obitelji, kojom se osigurava siguran smještaj i pomoć žrtvama nasilja u obitelji, a ovu mjeru može realizirati pravna osoba. Prema Zakonu o zaštiti od nasilja u obitelji, centar za socijalni rad ili služba socijalne zaštite može žrtvu nasilja u obitelji, uz njezin pristanak, privremeno zbrinuti u sigurnu kuću radi osiguranja fizičke zaštite i ostvarivanja prava i interesa žrtve. Sigurna kuća mora ispunjavati utvrđene standarde u pogledu prostorija, opreme i kadra, a ministar za obitelj donosi pravilnik o standardima za realizaciju sigurne kuće. Sigurna kuća se upisuje u registar koji također donosi resorni ministar. Sredstva za privremeno zbrinjavanje i smještaj žrtava nasilja u obitelji u sigurnim kućama osiguravaju se iz budžeta Republike Srpske u iznosu od 70%, a iz budžeta jedinica lokalne samouprave u iznosu od 30% od utvrđene cijene smještaja žrtve.

## 2.3 Federacija Bosne i Hercegovine

### 2.3.1 ANALIZA PRAVNOG OKVIRA

Ustav Federacije BiH garantira u članku 2, između ostalog, ostvarivanje prava na socijalnu zaštitu, te zaštitu obitelji i djece. Za Federaciju BiH je specifična i podjela nadležnosti između vlasti entiteta i kantona. Na nivou Federacije Bosne i Hercegovine najvažniji zakoni kojima se garantiraju i priznaju prava na socijalnu zaštitu i utvrđuju uvjeti, mehanizmi i način ostvarivanja usluga socijalne zaštite su:

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

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

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

zaštiti civilnih žrtava rata i zaštiti obitelji s djecom. Federalnim zakonom je uspostavljen okvir na osnovu kojeg kantoni donose svoje zakone usklađene s federalnim, s tim da kantoni mogu proširiti opseg prava, ali ne mogu ići ispod minimuma predviđenih federalnim zakonom.

*U FBiH nadležnosti za socijalnu politiku i socijalnu zaštitu podijeljenu između entita i kantona. Prava iz ove oblasti osiguravaju se kroz federalni i kantonalne zakone o socijalnoj zaštiti, zaštiti civilnih žrtava rata i zaštiti obitelji s djecom. Federalnim zakonom je uspostavljen okvir na osnovu kojeg kantoni donose svoje zakone usaglašene s federalnim, s tim da kantoni mogu proširiti opseg prava, ali ne mogu ići ispod minimuma predviđenih federalnim zakonom.*

Nadležni organi kantona, u skladu sa ustavom i federalnim zakonom, bliže uređuju djelatnost socijalne zaštite, zaštite civilnih žrtava rata i zaštite obitelji s djecom. Međutim, nisu svi kantoni donijeli odgovarajuće zakone ili su usvojeni zakoni koji obuhvaćaju samo jedan segment prava i to samo prava iz socijalne zaštite, dok druga prava kao što su prava obitelji s djecom i prava civilnih žrtava rata nisu obuhvaćena kantonalnim zakonom<sup>4</sup>.

**Zakon o osnovama socijalne zaštite, zaštite civilnih žrtava rata i zaštite obitelji s djecom Federacije BiH** uređuje socijalnu zaštitu, zaštitu civilnih žrtava rata i dječju zaštitu. Ovim jedinstvenim zakonom uređuje se i osnivanje i financiranje ustanova socijalne zaštite.

Prava iz socijalne zaštite utvrđena Zakonom o osnovama socijalne zaštite, zaštite civilnih žrtava rata i zaštite obitelji s djecom Federacije BiH su: novčana i druga materijalna pomoć; osposobljavanje za život i rad; smještaj u drugu obitelj; smještaj u ustanove socijalne zaštite; usluge socijalnog i drugog stručnog rada; kućna njega i pomoć u kući. Propisom kantona mogu se utvrditi i druga prava iz

<sup>4</sup> Takva je situacija u Hercegovačko-neretvanskom, Posavskom i Herceg-bosanskom kantonu 10. U navedenim kantonima, a s obzirom na spomenutu situaciju nepotpunog pravnog reguliranja i postojanja adekvatnog zakona Federacije BiH, primjenjuje se Federalni zakon, pa je tako zakonom o socijalnoj zaštiti Hercegovačko-neretvanskog kantona izričito regulirano da se na pitanja iz oblasti socijalne zaštite, koja nisu uređena kantonalnim zakonom o socijalnoj zaštiti primjenjuje Federalni zakon.

socijalne zaštite u skladu s programom razvoja socijalne zaštite i njegovim mogućnostima.

Korisnici socijalne zaštite su osobe koja se nalaze u stanju socijalne potrebe i to: djeca bez roditeljskog staranja; odgojno zanemarena djeca; odgojno zapuštena djeca; djeca čiji je razvoj ometen obiteljskim prilikama; osobe s invaliditetom i osobe ometene u fizičkom ili psihičkom razvoju; materijalno neosigurane i za rad nesposobne osobe; stare osobe bez obiteljskog staranja, osobe s društveno negativnim ponašanjem; osobe i obitelji u stanju socijalne potrebe, kojima je zbog posebnih okolnosti potreban odgovarajući oblik socijalne zaštite. Propisima kantona može se proširiti krug korisnika socijalne zaštite u skladu s programima razvoja socijalne zaštite i specifičnim prilikama u kantonu.

Prava civilnih žrtava rata u Federaciji Bosne i Hercegovine, prema zakonu su: osobna invalidnina; dodatak za njegu i pomoć od strane druge osobe; ortopedski dodatak; obiteljska invalidnina; pomoć u troškovima liječenja i nabavljanju ortopedskih pomagala; osposobljavanje za rad (profesionalna rehabilitacija, prekvalifikacija i dokvalifikacija); prioritetno zapošljavanje; prioritetno stambeno zbrinjavanje; psihološka pomoć i pravna pomoć (prvih pet prava uređuje federalni zakon, a posljednja tri kantonalni zakoni). Propisom kantona mogu se utvrditi i druga prava iz socijalne zaštite u skladu s programom razvoja socijalne zaštite i njegovim mogućnostima. Propisom kantona utvrđuju se iznosi novčanih i drugih davanja, uvjeti i postupak za stjecanje prava i njihovo korištenje, ukoliko to nije uređeno federalnim zakonom.

*Propisi FBiH predviđaju da djelatnost socijalne zaštite mogu obavljati i NVO i vjerske zajednice. Međutim, kao i u RS, ni federalni zakoni ne nude posebne poticajne mehanizme za pluralizaciju pružatelja usluga.*

Sredstva za financiranje socijalne zaštite, zaštite civilnih žrtava rata i zaštite obitelji sa djecom osiguravaju se u skladu s propisom Federacije i kantona iz: budžeta općine, budžeta kantona, ulaganja osnivača ustanova, osobnog udjela korisnika, legata, poklona i zalaganja, kao i iz drugih izvora.

Ovaj Zakon predviđa da „djelatnost socijalne zaštite, zaštite civilnih žrtava rata i zaštite obitelji sa djecom mogu obavljati i humanitarne organizacije, udruženja građana, vjerske zajednice i organizacije koje oni osnivaju, građanin pojedinac i strane fizičke ili pravne osobe“ (čl. 4). Poseban dio zakona (članci 51 do 53) posvećen je organiziranju i radu udruženja osoba s invaliditetom, iako su u ovom polju nadležnosti podijeljene sa kantonima.

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

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

Kantonalnim zakonima propisana su i prava obitelji s djecom i civilnih žrtava rata. Ova prava predviđena su u sedam kantonalnih zakona. Tri kantona, Hercegovačko-neretvanski, Posavski i Kanton br. 10, nisu kroz svoje zakone regulirali zaštitu obitelji s djecom i zaštitu civilnih žrtava rata, te je na njihovom području na snazi federalni zakon. Međutim, u navedenim kantonima postoje problemi u neposrednom ostvarivanju i financiranju ovih prava. Prava obitelji s djecom prema Zakonu o osnovama socijalne zaštite, zaštite civilnih žrtava rata i zaštite obitelji s djecom Federacije BiH, a koja su utvrđena i kantonalnim zakonima, osim kako je već navedeno u Hercegovačko-neretvanskom, Posavskom i Herceg-bosanskom kantonu 10 su: dodatak na djecu; naknada umjesto plaće ženi-majci u radnom odnosu za vrijeme trajanja trudnoće, porođaja i njege djeteta; novčana pomoć za vrijeme trudnoće i porođaja ženi-majci, odnosno drugoj osobi koja nije u radnom odnosu; pomoć u prehrani djeteta do šest mjeseci i dodatna prehrana za majke dojilje, školarine i stipendije učenicima i studentima i dr.

Zakon o osnovama socijalne zaštite, zaštite civilnih žrtava rata i zaštite obitelji s djecom Federacije BiH, propisuje korisnike socijalne zaštite koji kao takvi imaju status korisnika i na nivou kantona, a to su, kako je već navedeno: djeca bez roditeljskog staranja, odgojno zanemarena djeca, odgojno zapuštena djeca i

djeca čiji je razvoj ometen obiteljskim prilikama; osobe sa invaliditetom i osobe ometene u fizičkom ili psihičkom razvoju; materijalno neosigurane i za rad nesposobne osobe; stare osobe bez obiteljskog staranja; osobe s društveno negativnim ponašanjem; osobe i obitelji u stanju socijalne potrebe, kojima je zbog posebnih okolnosti potreban odgovarajući oblik socijalne zaštite.

Zakonima Hercegovačko-neretvanskog, Zapadnohercegovačkog, Srednjobosanskog i Bosansko-podrinjskog kantona u Federaciji Bosne i Hercegovine, propisani su isti korisnici socijalne zaštite kao u federalnom zakonu. Tuzlanski kanton, u zakonu kojim regulira socijalnu zaštitu, dodatno, kao korisnike socijalne zaštite predviđa osobe izložene zlostavljanju i nasilju u obitelji. Unsko-sanski kanton kao korisnike socijalne zaštite definira disfunkcionalnu obitelj i osobe i obitelji koje nemaju dovoljno prihoda za podmirenje osnovnih životnih potreba. Kanton Sarajevo, dodatno, kao korisnike socijalne zaštite definira i osobe i obitelji čija primanja nisu dovoljna za podmirenje osnovnih životnih potreba kao i osobe izložene zlostavljanju i nasilju u obitelji. Zeničko-dobojski kanton u korisnike socijalne zaštite ubraja i osobe ovisne o psihoaktivnim tvarima. Herceg-bosanski kanton 10 ima malo drugačije definirane korisnike socijalne zaštite u odnosu na federalni zakon i ostale kantone, te prema zakonu koji u ovom kantonu regulira oblast socijalne zaštite, u korisnike spadaju: djeca bez roditeljskog staranja, odgojno zanemarena i zapuštena djeca, djeca čiji je razvoj ometen obiteljskim prilikama (što je isto kao i u zakonu Federacije BiH); tjelesno ili mentalno oštećeno ili psihički bolesno dijete, te dijete prema kojem je ili bi trebala biti primjenjena mjera obiteljske ili kazneno pravne zaštite; tjelesna ili mentalno oštećena ili bolesna odrasla osoba, starija, nemoćna ili druga osoba koja zbog trajnih promjena u zdravstvenom stanju ne može udovoljiti osnovnim životnim potrebama; druga osoba koja je u nevolji zbog poremećenih odnosa u obitelji, ovisnosti o alkoholu, drogama, ili drugim opojnim sredstvima ili zbog drugih oblika društveno neprihvatljivog ponašanja i drugih uzroka.

Kantonalni zakoni sadrže identične odredbe o financiranju prava iz socijalne zaštite kao Federalni zakon, a za potrebe ove analize, te kao ilustracija podjele nadležnosti i odgovornosti za financiranje ovih prava može poslužiti Zakon o socijalnoj zaštiti, zaštiti civilnih žrtava rata i zaštiti obitelji s djecom Kantona Sarajevo. Prema ovom zakonu, iz Kantonalnog budžeta financiraju se: stalna novčana pomoć; novčana naknada za pomoć i njegu od strane druge osobe; usluge kućne njege i pomoći u kući; jednokratne, izuzetne pomoći i druge materijalne pomoći; osposobljavanje za život i rad; smještaj u drugu obitelj; smještaj u ustanovu socijalne zaštite; osobna invalidnina; obiteljska invalidnina civilnih žrtava rata; pomoć u troškovima liječenja i nabavljanju ortopedskih pomagala, dječji dodatak; novčana pomoć/nadoknada plaće za vrijeme trudnoće, porođaja i njege djeteta; jednokratna pomoć za opremu

novorođenog djeteta; pomoć u prehrani djeteta do 6 mjeseci i dodatna prehrana za majke dojilje; smještaj djece uz osiguranu prehranu u ustanovama predškolskog odgoja; školarine i stipendije učenicima i studentima; financiranje ustanova socijalne zaštite koje osniva Kanton i invalidska udruženja i dr.

Iz općinskog budžeta financiraju se: materijalni troškovi i plaće zaposlenicima u ustanovama socijalne zaštite koje osniva općina; općinska invalidska udruženja, u skladu s mogućnostima; druga prava iz socijalne zaštite, koja svojim propisima utvrđuju općine.

### 2.3.2 ANALIZA INSTITUCIONALNOG OKVIRA

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

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

kantonalne ili samo općinske nadležnosti. Socijalna, obiteljska i dječja zaštita i zaštita osoba s invaliditetom su u pretežnoj nadležnosti Ministarstva rada i socijalne politike Federacije BiH. Zaštita civilnih žrtava rata je također u nadležnosti federalnog Ministarstva rada i socijalne politike. Boračko-invalidska zaštita se u Federaciji BiH ostvaruje putem nadležnog federalnog Ministarstva za pitanja boraca i invalida obrambeno oslobodilačkog rata nadležnog za prava vojnih invalida i obitelji poginulih boraca, koje utvrđuje jedinstvenu politiku i zakonodavstvo za ovu kategoriju i financira posebna davanja koja se ostvaruju prema zakonima iz ove oblasti. Oblast povratka raseljenih osoba i izbjeglica je u nadležnosti federalnog Ministarstva raseljenih osoba i izbjeglica. Federalno Ministarstvo rada i socijalne politike nadgleda provođenje zakona kojima se regulira socijalna politika, socijalna zaštita i sustav usluga socijalne zaštite, te prati usuglašenost i primjenu federalnog zakona na kantonalnom nivou. U Federaciji Bosne i Hercegovine djelatnost socijalne zaštite, zaštite civilnih žrtava rata i zaštite obitelji s djecom obavljaju federalno Ministarstvo rada i socijalne zaštite i deset kantonalnih ministarstava nadležnih za oblast socijalne zaštite i zaštite obitelji i djece. Nadzor nad provođenjem federalnog zakona i propisa Federacije donešenih za njihovo provođenje, kao i nad stručnim radom ustanova koje osniva Federacija, vrši federalno ministarstvo nadležno za oblast socijalne zaštite i zaštite obitelji.

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

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

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

Djelatnost socijalne zaštite i pružanja usluga socijalne zaštite se neposredno obavlja kroz rad 79 lokalnih službi (57 centara za socijalni rad i 22 službe nadležne za oblast socijalne zaštite i zaštite obitelji i djece), dva kantonalna centra za socijalni rad (Sarajevo i Tuzla), 26 ustanova za zbrinjavanje korisnika socijalne zaštite i 11 dnevnih centara za zbrinjavanje osoba s invaliditetom<sup>5</sup>. Ovu djelatnost mogu obavljati i humanitarne organizacije, udruženja građana, vjerske zajednice i organizacije koje one osnivaju, građanin pojedinac i strane fizičke i pravne osobe.

Ilustracije radi, a za potrebe ove analize, slijedi prikaz ustanova socijalne zaštite u Tuzlanskom kantonu i Kantonu Sarajevo. U Tuzlanskom kantonu socijalnu zaštitu i pružanje usluga socijalne zaštite vrše, prema kantonalnom zakonu: Centar za socijalni rad, Zavod za proučavanje pojava i problema u oblasti socijalne zaštite, zaštite civilnih žrtava rata i zaštite obitelji s djecom, domovi za zaštitu osoba u stanju socijalne potrebe, centri za dnevni boravak, službe kućne njege i pomoći u kući, savjetovišta za osobe u stanju socijalne potrebe, prihvatilište za osobe u stanju socijalne potrebe, domovi i drugi oblici smještaja za djecu i omladinu.

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

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

## 2.4 Brčko distrikt

### 2.4.1 ANALIZA PRAVNOG OKVIRA

Statut Brčko distrikta, u članku 8. regulira nadležnost vlasti Distrikta u oblasti socijalne zaštite. Pored Statuta, uvjeti za ostvarivanje ustanovljenih prava propisuju se zakonima koje donosi Brčko distrikt, pod uvjetima i na način utvrđen Statutom.

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

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

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

**Zakon o socijalnoj zaštiti** u Brčko distriktu BiH uređuje socijalnu zaštitu na teritoriji Brčko distrikta. Pod zakonom propisanim uvjetima, mogu se ostvariti sljedeća prava iz socijalne zaštite: usluge socijalnog i drugog stručnog rada; novčana i druga materijalna pomoć; osposobljavanje za život i rad maljoletnih osoba s posebnim potrebama i odraslih invalidnih osoba; smještaj u ustanovu socijalne zaštite ili u drugu obitelj i kućna njega i pomoć u kući.

Korisnici prava na socijalnu zaštitu su: građani koji su nesposobni za rad, koji nemaju sredstava za život i srodnika koji su zakonom obavezni i u mogućnosti da im osiguraju uzdržavanje, i građani i obitelji koji svojim radom i po osnovi rada, kao i po osnovi imovinskih prava usljed posebnih okolnosti ne mogu da osiguraju dovoljno sredstava za zadovoljavanje životnih potreba. Prema važećem Zakonu o socijalnoj zaštiti, korisnici socijalne zaštite su osobe koja se nalaze u stanju socijalne potrebe. Među maloljetnicima to su djeca bez roditeljskog staranja, ometeni u fizičkom ili psihičkom razvoju, odgojno zanemareni i zapušteni, ili je njihov razvoj ometen obiteljskim prilikama, zlostavljana djeca. Među punoljetnim korisnicima nalaze se materijalno neosigurane osobe, za rad nesposobne osobe, stare osobe bez obiteljskog staranja, invalidne osobe, osobe sa društveno negativnim ponašanjem, ostale osobe u stanju socijalne potrebe kojima je zbog



posebnih okolnosti potrebna socijalna zaštita, zlostavljane osobe, samohrani roditelji. Gradonačelnik Brčko distrikta može proširivati krug korisnika socijalne zaštite u skladu s planovima razvoja socijalne zaštite.

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

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

Zakon o socijalnoj zaštiti u Brčko distriktu BiH ne govori eksplicitno o udruženjima građana kao pružateljima usluga (mnogo više pažnje posvećeno je kriterijima i uvjetima pod kojima fizička osobe mogu pružati ove usluge). S druge strane, za neke usluge je specificirano da ih mogu pružati i druge pravne osobe. Tako, na primjer, članak 62 kaže da pomoć i njegu u kući pruža ustanova socijalne zaštite, a može i pravna i fizička osoba s kojom gradonačelnik sklopi ugovor.

**Zakonom o dječjoj zaštiti Brčko distrikta** utvrđena su sljedeća prava: naknada plaće za vrijeme porodiljnog ili produženog porodiljnog dopusta i odsustva s rada zaposlenog roditelja i posvojitelja radi njege djeteta; roditeljski doplatak; pomoć za opremu novorođenčeta; doplatak za djecu, te posebni psihosocijalni tretman bračnih drugova koji žele djecu i trudnica.

Korisnici ovih prava su roditelji i djeca pod zakonom propisanim uvjetima.

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

#### 2.4.2 ANALIZA INSTIRUCIONALNOG OKVIRA

U Brčko distriktu socijalna zaštita i usluge socijalne zaštite ostvaruju se putem Pododjeljenja za socijalnu zaštitu, koje djeluje u okviru Odjeljenja za zdravstvo Brčko distrikta, a koje pokriva cijelo područje Distrikta. Usluge socijalne zaštite, prema Zakonu, pruža centar za socijalni rad i ustanove socijalne zaštite koje se mogu osnovati u javnom, privatnom i mješovitom svojstvu. Ustanove koje se osnivaju odlukom Skupćine distrikta su: Centar za socijalni rad; ustanove za djecu (za djecu bez roditeljskog staranja; za odgojno zanemarenu i zapuštenu djecu; za djecu ometenu u fizičkom ili psihičkom razvoju); ustanova za odrasle i stare osobe; ustanova za socijalno-zdravstveno zbrinjavanje invalidnih i drugih osoba; ustanove za dnevni boravak korisnika socijalne zaštite.

Samostalno obavljanje socijalne zaštite kao profesionalne djelatnosti obuhvaća poslove savjetovališta i poslove pružanja pomoći i njege. Ove usluge, pod zakonom propisanim uvjetima može obavljati fizička osoba. Nadzor nad primjenom zakona vrši Odjeljenje za zdravstvo Vlade Brčko distrikta.

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

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

## 2.5 Udruženja građana u socijalnoj zaštiti

Prema Izvještaju UNDP-a o humanom razvoju 2007: Socijalna uključenost u Bosni i Hercegovini, sustav socijalne zaštite u velikoj mjeri tradicionalan, zasniva se na javnim ustanovama i financijskoj pomoći u skladu s pravima definiranim zakonima<sup>6</sup>. Službe su u velikoj mjeri nedovoljne, posebno u smislu novih modela koji uključuju pristup koji je orijentiran ka korisniku. Sustav socijalne zaštite usmjeren je na osnovne oblike pružanja pomoći među kojima prevladavaju financijska pomoć i socijalne usluge u javnom sektoru. Takav sustav karakterizira nedostatak prevencije, uključuje komplicirane administrativne procedure u pristupu i svakodnevnom radu, kao i nesudjelovanje korisnika u donošenju odluka i primanju usluga.

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

Prema zakonskim propisima Republike Srpske obvezu financiranja ustanova socijalne zaštite vrši Republika kad su u pitanju ustanove koje ona osniva, i jedinica lokalne samouprave, kad su u pitanju ustanove koje se osnivaju od strane tih jedinica. Ovakve odredbe nemaju zakoni u Federaciji BiH, uključujući i kantone,

<sup>6</sup> Izvještaj o humanom razvoju 2007: Socijalna uključenost u Bosni i Hercegovini, str. 124.

ali se može zaključiti da općenito i sustavski nije riješeno financiranje ustanova socijalne zaštite koje nisu u sustavu javnih ustanova, tj. koje nije osnovala vlada ili lokalna zajednica. Ove ustanove se dakle mogu osnovati, ali time same moraju preuzeti obavezu osiguranja financijskih sredstava, što one i čine, te sredstva osiguravaju ili putem donacija ili sredstvima korisnika koji im te usluge plaćaju, što je rjeđi slučaj i ograničen je uglavnom na usluge smještaja starijih osoba<sup>7</sup>.

#### Struktura nevladinog sektora

U Bosni i Hercegovini ne postoje precizni podaci o broju i strukturi nevladinih organizacija zbog nepotpunih registara koji se preklapaju. Prema jednom istraživanju iz 2004. godine, u BiH je postojalo 9,095 udruženja građana. Daljnja provjera podataka sakupljenih tijekom rada na studiji pokazala je da gotovo pola registriranih organizacija nisu više aktivne i procijenjeno je da je broj aktivnih nevladinih organizacija u BiH iznosio 4,629<sup>8</sup>.

Zbog velikih međunarodnih investicija u BiH nakon rata, ovaj sektor je veoma velik. Broj stalno zaposlenih u NVO sektoru iznosio je u jednom trenutku 26.668 ili 2.3% aktivne radne snage. Uprkos tome, u nevladinom sektoru dominiraju manja udruženja (sa maksimalno 10 zaposlenih ili 100 aktivnih članova/volontera), koja čine 85,4% udruženja u Bosni i Hercegovini. Veća udruženja (14,6%) su ona koja imaju više od 10 zaposlenih ili 100 članova ili volontera<sup>9</sup>. Tek svako šesto registrirano udruženje ima barem jednog zaposlenog. Ovo istraživanje pokazuje da dolazi do diferencijacije u nevladinom sektoru i da se postupno izdvaja jedna grupa organizacija (po procjenama istraživača, između 50 i 60) koje su u potpunosti izgradile svoje tehničke, stručne i menadžerske kapacitete neophodne za pripremu projekata koji će dobiti financiranje. Gotovo trećina udruženja koja su tijekom 2008. godine podnosila projekte nisu dobile financiranje, iako je najveći broj ovih projekata podnijet lokalnim donatorima<sup>10</sup>. Više od polovine udruženja građana (58%) ima godišnji budžet manji od 15,000 EUR, 14% ima budžete između 15,000 i 50,000, jedna petina budžete do 250,000 EUR, a blizu desetine veće od ovog iznosa<sup>11</sup>.

7 U Federaciji Bosne i Hercegovine postoje četiri ustanove za smještaj starih i iznemoglih osoba kojima su osnivači organizacije civilnog društva i jedan privatni dom za stare osobe. [http://fmrsp.gov.ba/s/index.php?option=com\\_content&task=view&id=37&Itemid=51](http://fmrsp.gov.ba/s/index.php?option=com_content&task=view&id=37&Itemid=51)

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

9 Ibid, str. 82

10 Ibid, str.98, 102

11 Ibid, str.117

Za nevladine organizacije u regiji često se govori da su „donor driven“ odnosno da se u svom radu rukovode interesima međunarodnih donatora, a ne interesima građana koje predstavljaju. Mnoge nevladine organizacije imaju slabu bazu među građanima i veoma ograničeno članstvo. Ove kritike posebno su bile izražene u BiH, pa se tako u studiji IBHI i FSU navodi da „u pogledu utjecajne uloge međunarodne zajednice i donatora na razvoj ovog sektora, NVO često promatraju kao proizvedenu ruku međunarodnih organizacija, više nego kao osovinu civilnog društva“<sup>12</sup>.

#### Izvori financiranja

Najveći broj udruženja građana u BiH, gotovo polovina, financira se sredstvima lokalnih i regionalnih samouprava. Dvije trećine udruženja čiji je osnovni izvor financiranja lokalna / regionalna uprava čine lokalna sportska i kulturno-umjetnička udruženja, udruženja proistekla iz rata, te udruženja koja se bave humanitarnim i socijalnim pitanjima i socio-ekonomskim razvojem. Poslije njih slijede članarine kao izvor financiranja (37%) i međunarodne donatorske organizacije (36%)<sup>13</sup>.

Analize raspodjele državnih sredstava nevladinim organizacijama pokazuju da je u 2007. godini, od oko 110 milijuna KM, 64 milijuna KM ili 58% raspodijeljeno iz općinskih budžeta, 21% iz entitetskih, 19% iz kantonalnih, a 2% iz državnih. Najviše sredstava dobijale su sportske organizacije (41%), udruženja veterana (15%), dok su udruženja koja se bave socijalnom zaštitom dobila samo 9% sredstava<sup>14</sup>. Najveći dio ovih sredstava podijeljen je bez javnih natječaja. Ova studija upućuje na dva važna zaključka: u BiH mali dio državnih sredstava usmjerenih ka nevladinom sektoru koristi se za pružanje usluga socijalne zaštite, a sama sredstva se često ne raspodjeljuju po jasnim i transparentnim kriterijima<sup>15</sup>. Istu situaciju bilježe i kasnije analize, s tim što se u Federaciji BiH za socijalnu i boračko-invalidsku zaštitu izdvaja trećina, a u RS petina sredstava<sup>16</sup>. Analiza koju je proveo CPCD za TACSO pokazuje da se najviše sredstava opredjeljuje na općinskom i kantonalnom nivou, te da zato postoje velike regionalne nejednakosti. Ujedno, ova analiza potvrđuje ranije nalaze da se najviše sredstava izdvaja za sportska i boračko-invalidska udruženja<sup>17</sup>.

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

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

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

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

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

<sup>17</sup> CPCD, Financijska podrška javnih institucija nevladinim organizacijama u Bosni i Hercegovini u 2011. Godini, Sarajevo: CPCD i TACSO, 2013. godine

Prema podacima Ministarstva financija i trezora BiH, tijekom 2012. godine međunarodni donatori uložili su 2.9 milijuna eura u oblast socijalne zaštite<sup>18</sup>. Dostupni podaci o ovim sredstvima nisu ništa detaljniji ili transparentniji od onih koji se tiču domaćih izvora financiranja<sup>19</sup>.

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

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

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

#### Suradnja s državom

*Samo 11% NVO izjavljuje da država prepoznaje NVO sektor kao partnera.* Stavovi predstavnika nevladinih organizacija o suradnji s državom pokazuju veliki stupanj nezadovoljstva: 60% smatra da država podcjenjuje nevladin sektor i nije za njega zainteresirana, jedna trećina ga doživljava kao suparnika, 40% smatra da financira nevladine organizacije samo zbog vanjskog pritiska, dok tek 11% ispitanih NVO izjavljuje kako država prepoznaje nevladin sektor kao partnera.

<sup>18</sup> Ministarstvo financija i trezora BiH, Pregled aktivnosti donatora 2011-2012, Sarajevo, str. 82, dostupno na [http://www.mft.gov.ba/bos/images/stories/medjunarodna%20saradnja/koordinacija\\_medjunarodne\\_pomoci/DMR\\_2011\\_2012\\_BOS.PDF](http://www.mft.gov.ba/bos/images/stories/medjunarodna%20saradnja/koordinacija_medjunarodne_pomoci/DMR_2011_2012_BOS.PDF), pristupljeno oktobra 2013. godine.

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

Udruženja koja su državu prepoznala kao partnere uglavnom su i ostvarivala suradnju s njom (11,2%), a među njima su udruženja kao što su sportska, kulturno-umjetnička, hobistička te udruženja koje se bave pitanjima mladih i civilnim inicijativama, gdje spadaju i udruženja penzionera, vatrogasna društva i udruženja boraca. Suradnja sa državom ostvaruje se kroz razmjenu iskustava i informacija (43%), zajednički rad na projektima (50%), konzultantski rad za državu (12%) ili pružanje usluga za račun države (11%), državne donacije (44%)<sup>20</sup>.

Naše kvalitativno istraživanje također bilježi primjere dobre suradnje između države, javnih ustanova i NVO sektora. Međutim, položaj NVO u lokalnom sustavu socijalne zaštite u velikoj mjeri ovisi o stavu CSR i odjeljenja u okviru lokalne samouprave u čijoj je nadležnosti socijalna zaštita: „NVO sektor još nije zadobio odgovarajuće poštivanje i povjerenje od strane državnih institucija osim pojedinih koji imaju tu sreću i to je najviše kroz suradnju sa CSR koji je prepoznat kao partner i ovisi mnogo o raspoloženju CSR-a, ako govorimo generalno ne samo za [ime grada]“ (Intervju, BiH, rujan 2013. godine).

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

#### Nevladine organizacije u socijalnoj zaštiti

Analize uloge nevladinog sektora u pružanju socijalnih usluga uglavnom se zadržavaju na konstataciji da u ovom dijelu sektora postoje značajni kapaciteti, ali da oni nisu prepoznati od strane države. Iako je broj ovakvih udruženja relativno mali, ona su uspjela da profiliraju svoje resurse i usluge koje pružaju. Ova udruženja pružaju usluge prevencije, podrške i zaštite za djecu, žrtve trgovine ljudima, starije osobe, te psiho-socijalnu pomoć, besplatne pravne savjete i sl. Međutim, kako kažu autori studije o civilnom sektoru u BiH, ni Bosna i Hercegovina kao država, niti entiteti, nisu prepoznali značaj ovih udruženja, koja prvenstveno rade za opću društvenu korist i dobrobit. U zakonskom smislu ništa nije napravljeno kako bi se poticao njihov rad, niti su donijete mjere koje bi ih na neki način privilegirale u odnosu na udruženja koja rade isključivo u interesu vlastitog članstva<sup>21</sup>.

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

<sup>20</sup> Idid, str.124

<sup>21</sup> Idid, str.141

*Položaj NVO u lokalnom sistemu socijalne zaštite u velikoj mjeri zavisi od CSR i odjeljanja lokalne samouprave koja se bave pitanjima socijalne zaštite.*

sektor uz finansijsku pomoć može puno toga uraditi, najprije pružiti te usluge koje ni Centar ni ostale institucije ne mogu pružiti, evo i škole, nemaju one vremena

baviti se djecom, Centar isto tako, nema vremena baviti se djecom, vrlo je malo preventivnih programa“ (Intervju, BiH, rujan 2013. godine). Za NVO se najčešće tvrdi da su fleksibilnije u radu sa svojim korisnicima, da se lakše prilagođavaju okolnostima i novo-nastalim potrebama, dok su istovremeno osjetljivije na promjene u političkoj i fiskalnoj sferi.

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

S druge strane, u Bosni i Hercegovini je došlo do velikog porasta broja nevladinih organizacija. Taj trend brzog razvoja NVO u uvjetima ekonomske krize ima i svoju lošu

stranu. Jedan ispitanik u istraživanju to objašnjava na sljedeći način: „udruženja se vrlo lako osnivaju, tri osobe su dovoljne i negdje moj je stav da razna udruženja niču bukvalno zato što nema posla, pa se ljudi udružuju da bi sebi osigurali neka sredstva i dosta ljudi radi da uzme što više novca, a ne gleda se kvaliteta usluge. Pored toga, upitan je i profesionalizam i kvaliteta ljudi koji rade tu, kada govorimo o socijalnoj zaštiti. Ima jako malo stručnjaka, fokusiraju se na stjecanje novčanih sredstava, negdje olako se sve to prihvata“ (Intervju, BiH, rujan 2013. godine).

U takvim okolnostima, smatraju naši ispitanici, nastaju i prepreke u radu NVO i suradnji sa državom. Pored nedostatka finansijskih sredstava, koje se u gotovo svim intervjuima i svim zemljama javlja kao ključni problem, ispitanici navode i nedostatak poverenja u NVO sektor i njegove kapacitet<sup>22</sup>. Taj problem posebno otežava činjenica da ni u jednoj zemlji nije uspostavljen sustav licenciranja pružatelja usluga koji bi u velikoj meri otklonio sumnje u kapacitete NVO sektora da pruža usluge socijalne zaštite.

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

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

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

Uprkos svemu, postoje i primjeri „dobrih praksi“ kao što je zbrinjavanje žrtava obiteljskog nasilja u sigurnim kućama u Republici Srpskoj čije se financiranje, prema Zakonu o zaštiti od nasilja u obitelji osigurava u iznosu od 70% sredstava potrebnih za zbrinjavanje iz Republičkog budžeta, a 30% iz budžeta jedinica lokalne samouprave. Međutim, i ovdje postoje problemi u financiranju s lokalnog nivoa jer sve jedinice lokalne samouprave ne ispunjavaju ovu obavezu. Osim toga, sigurne kuće nisu prepoznate Zakonom o socijalnoj zaštiti Republike Srpske, već su definirane kao posebna vrsta mjera podrške za žrtve nasilja u obitelji definirane Zakonom o zaštiti od nasilja u obitelji.

Drugi primjeri, koji se odnose na različite vrste aktivnosti koje djelimično ili u potpunosti zadovoljavaju potrebe korisnika u smislu pružanja određene usluge socijalne zaštite, najčešće se realiziraju kroz: savjetovišta, psihosocijalne tretmane različitih socijalno ugroženih grupa ili osoba sa društveno neprihvatljivim ponašanjem, različite aktivnosti rada s djecom, uključujući i SOS telefone za pomoć zlostavljanoj djeci, SOS linije za žene žrtve nasilja u obitelji, rehabilitaciju osoba s invaliditetom, radne terapije za žrtve rata i druge. Provođenje ovih vrsta aktivnosti i usluga, međutim nije sustavski i financijski podržano. One se provode uglavnom uz podršku različitih projekata i programa i financiraju sredstvima donatora. Ograničenog su vremenskog trajanja i kao takve generalno nisu održive.

## 2.6 Rezime i preporuke za zagovaranje

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

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

<sup>23</sup> SeConS, Usporedno istraživanje lokalnih pružatelja usluga socijalne zaštite u Srbiji: konkurentnost i inovativnost NVO sektora, Beograd: SeConS, 2013. godine



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

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

**Financiranje nevladinih organizacija.** NVO koje se bave pitanjima socijalne zaštite uglavnom se financiraju iz domaćih izvora: entitetskih, kantonalnih i općinskih budžeta, iako se i dalje bilježi prisutnost međunarodnih donatora u ovoj oblasti. Najveći dio državnih sredstava odlazi na financiranje sportskih i boračko-invalidskih udruženja. Kada je riječ o oblasti socijalne zaštite, ne postoje jasni pregledi što se i na koji način financira. Zahvaljujući tome, doprinos NVO koje se bave pružanjem usluga socijalne zaštite ostaje nevidljiv. Ma koliko koristi od domaćih izvora financiranja imale pojedine NVO, cijeli sektor je na očiglednom gubitku zbog ove netransparentnosti (kako domaćih, tako i međunarodnih izvora financiranja).

**Zastupanje za NVO sektor.** Iako se mnoge NVO bave pitanjima uključivanja NVO u rad sa korisnicima i suradnjom države sa NVO pružateljima usluga (CPCD, IBHI, FSU i dr.), čini se da aktivnosti nisu objedinjene i da ne postoji jasna zagovaračka strategija koja bi bila praćena konkretnim prijedlozima za uređivanje rada NVO u socijalnoj zaštiti (na primjer, registar, sustav licenciranja i profesionalizacije i sl.). Također, iako su rađene brojne analize, jasno je da neke nedostaju. Među njima je posebno vidljiv nedostatak dvije grupe analiza: (1) obujma NVO pružatelja usluga ove aktivnosti nisu praćene nekim analizama i (2) kompetitivnosti NVO sektora u pružanju usluga (analiza inovativnosti, obuhvata korisnika, učinkovitosti itd.).

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

### Preporuke za zagovaranje:

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

**2. Razvijati sustav kontrole kvalitete usluga socijalne zaštite u javnom i NVO sektoru.** Jedinstven sustav kontrole kvalitete će pomoći da se unaprijedi kvaliteta svih usluga socijalne zaštite i učini vidljivim doprinos nevladinog sektora. U regiji su usvojena jedinstvena rješenja (Hrvatska, Srbija, Crna Gora) pod utjecajem britanskih modela koje su prenosili konsultanti DFID-a. Ovaj sustav je relativno komplikovan, ali pomaže da se „ uvede red“ u sustav pružatelja usluga.

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

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

### 3.1 Analiza pravnog okvira

Ustav Crne Gore u članku 1 definira Crnu Goru kao građansku, demokratsku, ekološku i državu socijalne pravde. Majke i djeca imaju posebnu ustavnu zaštitu (članci 73 i 74) i država se obavezuje da stvara uvjete kojima se potiče rađanje djece i zaštita djece od iskorištavanja i zloupotrebe. Osim ovih i prava i obaveza proisteklih iz rada i statusa zaposlenih, Ustav se ne bavi pitanjima socijalnog blagostanja.

Sustav socijalne zaštite definiran je sljedećim zakonima:

- Zakon o socijalnoj i dječijoj zaštiti, Službeni list Crne Gore broj 27/2013
- Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba s invaliditetom, Službeni list Crne Gore broj 39/2011
- Obiteljski zakon Crne Gore, Službeni list Crne Gore broj 1/2007
- Zakon o zaštiti od nasilja u obitelji, Službeni list Crne Gore broj 46/2010
- Zakon o zabrani diskriminacije, Službeni list Crne Gore broj 46/2010

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

- Zakon o nevladinim organizacijama, Službeni list Crne Gore broj 39/2011
- Zakon o volonterskom radu, Službeni list Crne Gore broj 14/2012

Prava u socijalnoj zaštiti su prava na osnovna materijalna davanja i prava na usluge socijalne i dječje zaštite (Zakon o socijalnoj i dječjoj zaštiti, članak 11). Osnovna materijalna davanja u socijalnoj zaštiti su: materijalno osiguranje; osobna invalidnina; dodatak za njegu i pomoć; zdravstvena zaštita; troškovi sahrane i jednokratna novčana pomoć. Osnovna materijalna davanja iz dječje zaštite su: naknada za novorođeno dijete; dodatak za djecu; troškovi prehrane u predškolskim

ustanovama; pomoć za odgoj i obrazovanje djece i mladih s posebnim obrazovnim potrebama; refundacija naknade zarade i naknada zarade za porodiljni, odnosno rodiljni dopust; naknada po osnovi rođenja djeteta i refundacija naknade zarade i naknada zarade za rad s polovinom punog radnog vremena. Država može osigurati i druga materijalna davanja iz dječje zaštite, u skladu s materijalnim mogućnostima (članak 40).

Usluge socijalne zaštite su slično kao i u srpskom zakonu. U njih spadaju procjena i planiranje; podrška za život u zajednici; savjetodavno-terapijske i

socijalno-edukativne usluge; smještaj; neodgodive intervencije i druge usluge (članak 60). Usluge podrške za život u zajednici su: dnevni boravak, pomoć u kući, stanovanje uz podršku, svratište, osobna asistencija, tumačenje i prevođenje na znakovni jezik i druge usluge podrške za život u zajednici. Savjetodavno-terapijske i socijalno-edukativne usluge obuhvaćaju: savjetovanje, terapiju, medijaciju, SOS telefon i druge usluge s ciljem nadvladavanja kriznih situacija i unaprjeđivanja obiteljskih odnosa. Smještaj je usluga koja podrazumijeva boravak korisnika: na obiteljskom smještaju-hraniteljstvu, obiteljskom smještaju, u ustanovi, u prihvatilištu – skloništu i u drugim vrstama smještaja. Usluge neodgodive intervencije pružaju se radi osiguranja sigurnosti u situacijama koje ugrožavaju život, zdravlje i razvoj korisnika i osiguravaju se 24 sata dnevno (članci 61 do 71).

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

Pružatelji usluga socijalne zaštite su ustanove socijalne i dječje zaštite koje mogu biti javne ili privatne. Članak 13 Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti kaže da „određene poslove socijalne i dječje zaštite može obavljati i drugi oblik

organiziranja, u skladu sa ovim zakonom“. Ovaj Zakon daje još neke mogućnosti za angažiranje drugih pružatelja usluga. Članak 72 kaže da se usluge podrške za život u zajednici, savjetodavno terapijske usluge i smještaj u ustanovu, sklonište ili prihvatilište, ako za njima postoji potreba, a mogu se učinkovitije osigurati od strane drugih pružatelja usluga, mogu osigurati kroz postupak javne nabave, javnim pozivom ili javno-privatnim partnerstvom. Članak 119 dalje navodi da „djelatnost u oblasti socijalne i dječje zaštite, odnosno pojedine usluge može, u skladu sa ovim zakonom, pružati i organizacija, poduzetnik, privredno društvo i fizička osoba, u skladu sa zakonom“.

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

Svi pružatelji usluga socijalne zaštite moraju imati licencu koju izdaje „nadležni organ državne uprave“. Licenca za obavljanje djelatnosti se izdaje pružatelju

usluge koji je upisan u Registar i koji ispunjava standarde za pružanje usluge za koju traži izdavanje licence, a koji se odnose: na lokaciju i prostor, opremu, broj i vrstu stručnog kadra, procjenu, planiranje i aktivnosti za pružanje konkretne usluge socijalne i dječje zaštite (članak 131). Pored organizacije, i stručni radnici moraju imati licence (članak 136).

Financiranje usluga socijalne zaštite vrši se iz državnog budžeta i budžeta lokalnih samouprava, ali i donacija, prihoda na osnovu igara za sreću i iz drugih izvora (kao što su prihodi pružatelja usluga i udio korisnika u trošku usluge). Prema članku 154 Zakona o socijalnoj dječjoj zaštiti, osnovna materijalna davanja i usluge socijalne i dječje zaštite financiraju se iz državnog budžeta.

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

Lokalna samouprava ima određena ovlaštenja u oblasti socijalne zaštite. Članak 39 Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti kaže da općina može „u skladu sa materijalnim mogućnostima, osigurati materijalna davanja iz socijalne zaštite, kao što su: jednokratne pomoći; subvencije u plaćanju komunalnih usluga koje pružaju javna poduzeća koja osniva općina i druga materijalna davanja iz socijalne zaštite“. Općina može „osigurati sredstva za materijalna davanja u socijalnoj i dječjoj zaštiti propisana ovim zakonom i za usluge socijalne i dječje zaštite, kao što su: pomoć u kući, dnevni boravak, usluge javne kuhinje, odmor i rekreaciju djece, stanovanje uz podršku, smještaj u prihvatilište – sklonište, stanovanje za socijalno ugrožene osobe, u skladu sa zakonom i druge usluge u skladu sa svojim materijalnim mogućnostima“ (članak 154). Slične odredbe sadrži i Zakon o lokalnoj samoupravi iz 2012. godine koji kaže (u članku 32) da općina, u skladu sa svojim mogućnostima, sudjeluje u unapređenju socijalne i dječje zaštite i pomaže rad nevladinih organizacija koja se bave pitanjima relevantnim za, između ostalog i, socijalnu zaštitu.

Dodatne mogućnosti financiranja novih i razvoja postojećih usluga socijalne zaštite definira članak 156 Zakona o socijalnoj dječjoj zaštiti: radi razvoja, odnosno financiranja usluga socijalne i dječje zaštite sredstva se osiguravaju iz budžeta države, budžeta općine, donacija, igara na sreću i drugih izvora, u skladu sa zakonom. Na ovakav način mogu se financirati sljedeće usluge: 1) usluge socijalne i dječje zaštite za kojima postoji potreba u općini i 2) inovativne usluge i usluge socijalne i dječje zaštite od posebnog značaja za državu.

### 3.2 Analiza institucionalnog okvira

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

Mrežu pružatelja usluga u Crnoj Gori *lako su teritorijalno dobro raspoređeni, čini 10 centara za socijalni rad sa 11 centri za socijalni rad nemaju dovoljno područnih jedinica i 17 različitih ustanova socijalne zaštite (ustanove za nova socijalne zaštite (ustanove za smještaj, dnevni centri, resursni centri i sl.) Centri za socijalni rad u velikim gradovima imaju više stručnih radnika nego oni u manjim gradovima i područne jedinice (tako, na primjer, u područnoj jedinici Žabljak zaposlena je samo jedna stručna osoba, a u CSR Rožaje samo šest<sup>24</sup>).*

Rezultati istraživanja UNICEF-a o kapacitetima CRS ukazuju da mreža centara za socijalni rad u Crnoj Gori ne osigurava u odgovarajućoj mjeri jednak pristup uslugama svim građanima. Centri su uglavnom dobro teritorijalno raspoređeni, osim u centralnom dijelu zemlje, ali neki nisu na odgovarajući način prostorno i tehnički opremljeni. Kadrovska struktura često nije usklađena sa opisom poslova i zadataka koji su zakonom povjereni centrima. Nedovoljan je broj stručnih radnika koji su obučeni i angažirani u neposrednom radu s korisnicima, a administrativno- tehničko osoblje je prekomjerno zastupljeno<sup>25</sup>. Prema podacima iz 2011. godine, u centrima za socijalni rad u Crnoj Gori bilo je zaposleno 290 osoba, od čega 56% čine stručni radnici a 44% administrativni i tehnički radnici<sup>26</sup>.

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

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

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

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

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

Lokalne samouprave imaju odjeljenja koja se bave pitanjima socijalne politike i socijalne zaštite. Međutim, u njima radi relativno mali broj službenika – u prosjeku po dvije osobe. Najveći broj lokalnih samouprava u Crnoj Gori ima lokalne socijalne planove (oko 92%)<sup>28</sup>. Sredstva kojima raspolažu veoma su različitog nivoa, ali po pravilu, lokalne samouprave financiraju programe kao što su jednokratna materijalna pomoć, socijalni projekti NVO (na primjer, pomoć i njega u kući, dnevni boravak i sl.), troškovi stanovanja, financiranje prijevoza učenika i stipendiranje, financiranje rada vrtića, pomoć školama i sl.<sup>29</sup> Lokalne samouprave financiraju programe NVO koji se najčešće bave pitanjima osoba sa invaliditetom, djecom sa smetnjama u razvoju, manjinama, djecom i mladima. Na žalost, sustavnih podataka o strukturi izdvajanja nema. U praksi, lokalne samouprave dobijaju najviše zahtjeva za jednokratnom materijalnom pomoći i veliki dio općinskih budžeta za socijalnu zaštitu troši se upravo za ovakva davanja.

### 3.3 Udruženja građana u socijalnoj zaštiti

#### Struktura nevladinog sektora

U Crnoj Gori, prema podacima iz Registra NVO, početkom rujna 2013 upisano je 2716 aktivnih NVO, koje su uskladile svoje aktove sa Zakonom o NVO ili su upisane u Registar u skladu s njim. Od ovog broja, najveći je broj nevladinih udruženja

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

<sup>28</sup> Gojko Bežovan et al., Izazovi razvoja kombinovane socijalne politike u Crnoj Gori, Podgorica, Institut alternative, 2012. godine, str. 21. U ovom istraživanju, pod "socijalnim programom" podrazumijevaju se program i projekti u oblasti socijalne politike koje lokalna samouprava planira, financira i provodi.

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

(2534), a 182 su fondacije. Geografski promatrano, najveći broj nevladinih organizacija ima sjedište u centralnom regiji zemlje. Najveći broj NVO-a 1069 ima sjedište u Podgorici, dok 257 NVO-a ima sjedište u Nikšiću.

Prema analizama ADP Zid, 2011. godine u NVO sektoru radilo je 1914 osoba<sup>30</sup>. Aktivnosti civilnog društva uglavnom su koncentrirane na centralni dio zemlje. Od onih NVO koje su predale porezne prijave 57% radi u centralnoj regiji, a od toga 42% ima sjedište u Podgorici. Čak i kada se uzme u obzir velika gustoća naseljenosti u glavnom gradu, kao i njegova institucionalna važnost, jasno se vidi da je civilno društvo pretjerano zastupljeno u centru<sup>31</sup>. U najvećem broju slučajeva, crnogorske NVO su male, slabo opskrbljene, općinske organizacije, posvećene rješavanju problema neposredno u lokalnoj zajednici. Preko 70% NVO imaju godišnje prihode manje od 10.000 eura, dok samo njih 13% imaju prihode veće od 50.000 eura<sup>32</sup>.

Neke općine u Crnoj Gori uopće nemaju razvijen NVO sektor koji se bavi pitanjima socijalne zaštite - prema istraživanju Bežovana i suradnika, takva je situacija u općinama Plužine i Šavnik. Ovo istraživanje ukazuje i na slabe organizacijske kapacitete organizacija koje se bave socijalnim pitanjima. One u prosjeku imaju 1.6 zaposlenih<sup>33</sup>.

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

Intervjui provedeni za potrebe ove analize ukazuju na snažno nezadovoljstvo NVO aktivista potencijalom za građanski aktivizam koji karakterizira Crnu Goru, pogotovo manje sredine. Prema riječima jednog ispitanika „građani radije rješavaju svoje osobne probleme, nego da se bore za opće“ i pokazuju malu želju da, na primjer, demonstriraju u obranu svojih prava jer se boje da će im država ukinuti postojeća prava i nadležnosti.

#### Izvori financiranja

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

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

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

32 Ibid, str.22

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



Centralizirana sredstva za financiranje NVO podrazumijevaju da resorna ministarstva nemaju više “svoje” fondove. Tako su u 2012. godini organi uprave raspodijelili 175.000 eura, a u prvih šest mjeseci 2013. godine samo 38.000 eura. Nasuprot tome, iznos sredstava u „centralnom“ fondu za NVO iznosio je 1.8 milijuna eura 2010. godine, odnosno 1.2 milijuna 2011. godine<sup>34</sup>. Ukupna izdvajanja za NVO pala su sa 4.7 milijuna eura u 2010. godini, na 1.5 u 2011. godini<sup>35</sup>.

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

*Državni fond za podršku NVO od velikog je značaja za razvoj lokalnih usluga socijalne zaštite. Međutim, aktivnosti tog fonda nisu dovoljno koordinirane s radom resornog ministarstva.*

bave osobama s invaliditetom, koje dobijaju najveći dio budžeta (40% u 2012. godini), dok organizacije koje se bave ostalim oblastima socijalne zaštite konkuriraju za 12% sredstava ovog fonda<sup>36</sup>. Pored tendencije smanjivanja ukupnih sredstava za raspodjelu, ovaj faktor djeluje nepoticažno na razvoj malih usluga i organizacija.

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

| Oblast  | Udio u ukupnim sredstvima konkursa |
|---|------------------------------------|
| Doprinos u borbi protiv droge i svih oblika ovisnosti | 12%                                |
| Vaninstitucionalno obrazovanje i odgoj djece i mladih | 10%                                |
| Kultura i tehnička kultura                            | 12%                                |
| Razvoj sporta   | 14%                                |
| Zadovoljenje potreba osoba s invaliditetom            | 40%                                |
| Socijalna zaštita i humanitarne djelatnosti           | 12%                                |
| UKUPNO  | 100%                               |

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

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

36 Kalkulacije autora, na osnovu Odluke o raspodjeli dijela prihoda od igara na sreću za 2012. godinu dostupne na stranicama Ministarstva financija ([www.mf.gov.me](http://www.mf.gov.me)).

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

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

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

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

Pored centralnog fonda, i lokalne samouprave financijski podržavaju i rad NVO. Na žalost, na osnovu dostupnih podataka nije moguće utvrditi koji postotak tih sredstava biva opredjeljen za usluge i programe u oblasti socijalne zaštite<sup>37</sup>.

<sup>37</sup> Usporedite podatke Centra za razvoj nevladinog sektora na adresi [http://www.crnvo.me/attachments/article/7410/TABELA\\_SA\\_PODACIMA\\_OPSTINA\\_O\\_RASPODIJELJENIM\\_SREDSTVIMA.doc](http://www.crnvo.me/attachments/article/7410/TABELA_SA_PODACIMA_OPSTINA_O_RASPODIJELJENIM_SREDSTVIMA.doc)

**TABELA 3.2. RASPODJELA SREDSTAVA ZA NVO IZ OPĆINSKIH BUDŽETA U EUR ZA 2011. GODINU**

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

Izvor: [www.crnvo.me](http://www.crnvo.me)

Prema podacima CRNVO, ukupan iznos opredjeljenih sredstava za rad NVO na općinskom nivou iznosio je u 2011. godini oko 0.6 milijuna EUR, dok je raspodjeljeno nešto više od polovine tog iznosa. Imajući u vidu da u tabeli nedostaju podaci za neke veće lokalne samouprave, opravdano je pretpostaviti da je raspodjeljeni iznos blizu pola milijuna eura.

### Suradnja s državom

Suradnja sa lokalnim organima vlasti odnosi se na financiranje programa i konzultacije. Zakon o lokalnoj samoupravi iz 2012. godine navodi da organi lokalne samouprave surađuju sa nevladinim organizacijama između ostalog i konzultiranjem nevladinog sektora o programima razvoja lokalne samouprave i nacrtima općih akata koje donosi skupština, omogućavanjem udjela u radu radnih grupa za pripremu normativnih akata ili izradu projekata i programa, organiziranjem zajedničkih javnih rasprava, okruglih stolova, seminara i sl., te financiranjem projekata i osiguravanjem uvjeta za rad nevladinih organizacija (naravno, u skladu sa svojim mogućnostima).

Istraživački podaci pokazuju da lokalne samouprave imaju određen stupanj suradnje sa nevladinim organizacijama. One financiraju projekte NVO ili zajednički provode aktivnosti i socijalne usluge. Međutim, ova suradnja nailazi i na različite prepreke, među kojima su najvažnije sljedeće: ograničena financijska sredstva, nedostatak stručnih kadrova u organima lokalne samouprave i samim NVO, neaktivnost i rivalstvo NVO, prevelika ovisnost projekata NVO o lokalnim budžetima, te nedostatak analitičkih podataka (baze podataka) o potencijalnim korisnicima i njihovim potrebama. Nevladine organizacije imaju određen stupanj suradnje i sa centrima za socijalni rad i ustanovama socijalne zaštite. Glavni oblik suradnje sa CSR je razmjena informacija, te provođenje zajedničkih projekata. Najveće prepreke u suradnji su nezainteresiranost NVO za suradnju, mali broj NVO koje se bave socijalnim pitanjima, nedostatak stručnog kadra i preopterećenost administrativnim poslovima u CSR, nedostatak kapaciteta NVO i dr. Suradnja NVO i ustanova najčešće se odvija kroz zajedničke projekte. Prepreke za bolju suradnju NVO sa ustanovama socijalne zaštite su nedovoljni kadrovski i financijski kapaciteti NVOI, nereguliran sustav licenciranja, nestandardizirani programi, problem financijske održivosti projekata (usluge se pružaju dok traje projekt) i sl.<sup>38</sup>

### Nevladine organizacije u socijalnoj zaštiti

U Crnoj Gori postoji nekoliko izvora podataka o lokalnim uslugama socijalne zaštite. Istraživanje Instituta Alternativa Mapiranje usluga socijalne zaštite u Crnoj Gori pokazuje da postoji 275 lokalnih usluga. Ovo istraživanje koristi sljedeće izvore podataka: (1) anketu sa 174 aktera (CSR, NVO, lokalne samouprave itd.) o uslugama koje su se provodile tijekom 2012. godine, čemu su dodani podaci o (2) projektima koje je podržala Komisija za raspodjelu sredstava od dijela prihoda igara

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

na sreću za 2011-2012 i (3) projekti koje je podržao Fond za aktivno građanstvo<sup>39</sup>. Najviše je socijalno-edukativnih i savjetodavno-terapijskih usluga (159), a zatim slijede usluge podrške životu u zajednici (108 usluga)<sup>40</sup>. Crnu Goru karakterizira jednaka regionalna raspodjeljenost usluga. Promatrano po regijama, postotak registriranih usluga odgovara postotku dane regije u stanovništvu.

Ove usluge pruža 173 pružatelja usluga, među kojima su najbrojnije nevladine organizacije kojih ima 140 ili 81%. One pružaju 70 usluga podrške za život u

*Nevladine organizacije pružaju najveći dio lokalnih usluga socijalne zaštite u Crnoj Gori. Te usluge su usmjerene na različite ciljne grupe i ravnomjerno su regionalno raspoređene.*

zajednici, 151 socijalno-edukativne i savjetodavno-terapijske usluge i 7 usluga skloništa. Pored njih, 17 općinskih organizacija Crvenog križa pruža 29 usluga, a 14 javnih ustanova pruža 16 usluga<sup>41</sup>.

**TABELA 3.3. LOKALNE USLUGE SOCIJALNE ZAŠTITE U CRNOJ GORI**

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

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

40 Ibid, str.18

41 Ibid, str.254

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

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

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

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

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

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

Ovo istraživanje bilježi da spomenutih 275 usluga ima 26.861 korisnika, od čega je 12.224 djece predškolskog i školskog uzrasta, a čak 29% korisnika je iz općine Berane (udio općine Berane podiže 7.407 djece korisnika)<sup>42</sup>. Kada bismo izbacili ove podatke, kao i iznad prosjeka visok udio Roma i Egipćana, raspodjela korisnika po ciljnim grupama vjerojatno bi se približila onome što druge analize identificiraju: dominaciji starih, osoba sa invaliditetom i djecom sa smetnjama u razvoju<sup>43</sup>.

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

43 U okviru projekta „Reforma sistema socijalne i dječje zaštite – unaprjeđenje socijalne inkluzije“ koji provode UNDP i UNICEF u suradnji sa Ministarstvom rada i socijalnog staranja, provedena je analiza lokalnih socijalnih usluga u Crnoj Gori. Istraživanjem je identificirana 131 lokalna usluga socijalne zaštite. Ovaj broj je manji jer istraživanje nije kombiniralo izvore podataka, kao kod analize Instituta Alternativa. Prema podacima dobijenim ovom analizom, najveći broj identificiranih lokalnih usluga socijalne zaštite bavi se starima (21.9%), djecom sa smetnjama u razvoju (20.3%) i osobama sa invaliditetom (17.2%). Drugu grupu čine usluge za ovisnike i žrtve obiteljskog nasilja (ukupno 17.2%). Ovo istraživanje bilježi veoma mali udio usluga za djecu, mlade i žene (sve skupa, tek svaka deseta usluga). I ovdje je zabilježen visok udio Roma i Egipćana u ukupnom broju korisnika. Ukupan broj korisnika lokalnih usluga socijalne zaštite koji su registrirani u ovom istraživanju iznosi 7.132. Od ovog broja 80% ili 5.715 korisnika otpada na projekte nevladinih organizacija. Javne ustanove uslužuju 692 korisnika ili 9.7%, Crveni križ 685 ili 9.6%, a općine samo 40 korisnika. Danilo Vuković, Pregled lokalnih usluga socijalne zaštite u Crnoj Gori u 2012. godini, Podgorica: UNDP, prosinac 2012. godine

Ranija istraživanja pokazuju da su javne ustanove više okrenute tradicionalnim korisnicima usluga socijalne zaštite, kao što su djeca i stari. Nevladine organizacije najviše se bave osobama sa invaliditetom i djecom sa smetnjama u razvoju. Na ove dve grupe usluge oko 40% svih usluga nevladinog sektora<sup>44</sup>. Ovo istraživanje UNDP pokazuje da je na realizaciji registriranih usluga bilo angažirano 526 zaposlenih i 656 volontera. Od toga, 355 osoba je zaposleno u nevladinom sektoru koji angažira i 448 volontera. Javne ustanove imaju 130 zaposlenih i 108 volontera, a Crveni križ 34 zaposlena i 90 volontera.

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

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

nevladine organizacije koje se bave ovom korisničkom grupom su jake, imaju relativno dugu tradiciju i jaku osnovu (bazu) u korisnicima (to su često organizacije čiji su članovi osobe ili u kojima žive osobe sa invaliditetom ili smetnjama u razvoju). Drugo, posljednja dva desetljeća karakterizira i snažna međunarodna podrška programima ove vrste. Sve skupa, to znači da su ove organizacije stabilan resurs na koji se država može osloniti u planiranju buduće socijalne zaštite. Na kraju, vrijedi spomenuti da postoji i veliki broj NVO koji se bave obiteljskim nasiljem i ovisnicima.

Iako su, kao što smo već napomenuli, usluge ravnomjerno raspoređene na području cijele Crne Gore, to ne znači da je ravnomjeran raspored i svih tipova organizacija koje ih provode. Nevladine organizacije su najrazvijenije u centralnoj regiji gdje 93% svih usluga provode NVO (nasuprot 80.5% na nivou države). Njihov udio je mnogo manji u južnoj i sjevernoj regiji. U skladu s tim je i nalaz da u sjevernoj regiji javne ustanove pružaju jednu četvrtinu usluga, što je daleko više od jedne desetine na nivou države<sup>45</sup>.

Svi ispitanici koje smo intervjuirali slažu se da crnogorske NVO ne mogu izaći u susret zahtjevima budućeg procesa licenciranja bez dodatne podrške. Nepodjeljeno je mišljenje da ne postoji institucija koja bi u potpunosti mogla pružiti podršku u procesu licenciranja. Štoviše, ni same državne institucije (na primjer, centri za socijalni rad) ne bi mogle da zadovolje sve zahtjeve za koje se opravdano pretpostavlja da će biti dio sustava licenci<sup>46</sup>.

44 Ibid, str.6

45 Ibid, str.12

46 Prema raspoloživim podacima, budući Zavod za socijalnu zaštitu trebao bi pružiti tu podršku.



### 3.4 Rezime i preporuke za zagovaranje

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

Lokalne samouprave najčešće imaju planove za oblast socijalne politike i socijalne zaštite i jedan dio svojih budžeta troše na poslove socijalne zaštite. Na žalost, o tome ne postoje sustavni podaci. Međutim, najveći dio tog novca odlazi na jednokratnu materijalnu pomoć. Sustav financiranja usluga je nestandardiziran i često netransparentan.

**Pravni i finansijski okvir.** U Crnoj Gori postoji adekvatni pravni okvir za uključivanje NVO u proces pružanja usluga socijalne zaštite. Njihov rad može se financirati iz centralnog i lokalnih budžeta. Novi Zakon o socijalnoj zaštiti uspostavlja ambiciozan sustav licenciranja i nije jasno do koje mjere su NVO u stanju izići u susret zahtjevima takvog sustava.

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

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

#### Preporuke za zagovaranje:

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

# 3

## CRNA GORA

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

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

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

# 4 HRVATSKA

## 4.1 Analiza pravnog okvira

**Ustav Republike Hrvatske** definira Hrvatsku kao socijalnu državu (članak 1), a slobodu, jednakost, ravnopravnost spolova, socijalnu pravdu i poštivanje prava čovjeka navodi kao najviše vrijednosti ustavnog poretka (članak 3). Nekočinica članaka Ustava potvrđuje različita socijalna prava i obaveze države za blagostanje i ravnopravnost građana. U članku 57 država se obavezuje da slabim, nemoćnima i drugim, zbog nezaposlenosti ili nesposobnosti za rad nezbrinutim osobama, osigurava pravo na pomoć za podmirenje osnovnih životnih potreba. Posebnu pažnju država posvećuje zaštiti osoba sa invaliditetom i njihovu uključivanju u društveni život. U članku 62 stoji da država štiti majčinstvo, djecu i mladež, a u članku 63 da tjelesno i duševno oštećeno i socijalno zapušteno dijete ima pravo na posebnu njegu, obrazovanje i zaštitu. Ustav također garantira slobodu udruživanja radi zaštite interesa ili borbe za socijalna, gospodarska, politička, nacionalna, kulturna ili druga uvjerenja i ciljeve (čl. 43).

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

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

Rad organizacija civilnog društva definiran je sljedećim zakonskim aktima:

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

**Zakon o socijalnoj skrbi** definira prava u sustavu socijalna zaštite i socijalne usluge. Prema ovom zakonu, socijalna zaštita uključuje prevenciju, promoviranje promjena i pomoć u zadovoljavanju osnovnih životnih potreba i podršku pojedincu, obitelji i grupama. Cilj ovih intervencija je unaprjeđenje kvalitete života i osnaživanje korisnika u samostalnom zadovoljavanju osnovnih životnih potreba, te njihovo aktivno uključivanja u društvo (čl.3).

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

Korisnici socijalne zaštite su pojedinci, članovi obitelji i obitelj u cjelini, koji ostvaruju prava i usluge u skladu s navedenim zakonom. Zakon o socijalnoj skrbi posebno izdvaja sljedeće kategorije korisnika: samci, članovi obitelji ili obitelji koje nemaju dovoljno sredstava za podmirenje osnovnih životnih potreba; djeca bez roditeljskog staranja, mlađe punoljetne osobe, djeca žrtve obiteljskog, vršnjačkog ili drugog nasilja, žrtve trgovanja ljudima, djeca s teškoćama u razvoju, dijete i mlađa punoljetna osoba s problemima u ponašanju, dijete bez pratnje koje se zatekne izvan mjesta svog prebivališta bez nadzora roditelja ili druge odrasle osobe te dijete strani državljanin koje se zatekne na teritoriju Republike Hrvatske bez nadzora roditelja ili druge odrasle osobe koja je odgovorna da brine o njemu; trudnica ili roditelj s djetetom do godine dana života bez roditeljske potpore i odgovarajućih uvjeta za život; obitelj kojoj je zbog poremećenih odnosa ili drugih nepovoljnih okolnosti potrebna stručna pomoć ili druga podrška, te osobe koje su bile u bračnoj ili izvanbračnoj zajednici i imaju zajedničku djecu; odrasla osoba s invaliditetom ili osoba s drugim privremenim ili trajnim promjenama u zdravstvenom stanju zbog kojih nije u mogućnosti da zadovolji osnovne životne potrebe, žrtva obiteljskog ili drugog nasilja te žrtva trgovine ljudima; osoba koja zbog starosti ili nemoći ne može samostalno brinuti o osnovnim životnim potrebama; osoba u stanju ovisnosti o alkoholu i drogi, kockanju i drugim oblicima ovisnosti; osoba društveno neprihvatljivog ponašanja, osoba koja se nalazi na izdržavanju kazne zatvora ili je otpuštena s izdržavanja te kazne, kao i beskućnik i druge osobe koje ispunjavaju uvjete propisane Zakonom o socijalnoj skrbi.

Vlada Republike Hrvatske nedavno je usvojila nacrt novog zakona o socijalnoj zaštiti. On uvodi novine koje smo već vidjeli u Crnoj Gori i Srbiji: novu tipologiju usluga, naručivanju usluga preko javnih natječaja, sustav licenciranja pružatelja itd. Članak 27 Nacrta

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

Prijedloga Zakona o socijalnoj skrbi navodi pravo na socijalne usluge kao jedno od prava definiranih ovim zakonom. Prema ovom zakonskom prijedlogu, socijalne usluge su prva socijalna usluga (informiranje, prepoznavanje i početna procjena

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

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

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

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

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

Jedinice lokalne i regionalne samouprave i Grad Zagreb financiraju čitav niz dodatnih prava i usluga. Najprije, jedinice lokalne i regionalne samouprave i Grad Zagreb osiguravaju sredstva za obavljanje djelatnosti socijalne zaštite, u skladu s planom

*Lokalne samouprave imaju značajnu ulogu u financiranju, planiranju i provođenju usluga socijalne zaštite.*

# 4 HRVATSKA

i mrežom usluga na svom području, osiguravaju sredstva za troškove grijanja i stanovanja, kao i sredstva potrebna za rad ustanova socijalne zaštite čiji su osnivači, te za investicijsko i tekuće održavanje prostora, opreme i prijevoznih sredstava tih ustanova. Veliki gradovi i gradovi sjedišta županija dužni su u svom budžetu osigurati sredstva za rad javnih kuhinja i prihvatilišta za beskućnike.

Kao i mnogi drugi pravni sustavi u regiji, *Veliki i bogati gradovi imaju razvijenije lokalne sisteme socijalne zaštite.* i hrvatski sektorski zakon pre- dviđa da jedinice lokalne i regionalne samouprave i Grad Zagreb mogu osigurati sredstva za ostvarivanje novčane pomoći i socijalnih usluga stanovnicima na svom području u većem opsegu nego što je utvrđeno Zakonom o socijalnoj skrbi, ukoliko u svom budžetu imaju sredstva. Veliki i bogatiji gradovi (kao što su Zagreb, Rijeka ili Split) uspijevaju da održe „lokalne sustave blagostanja“ koji sadrže razvijenije usluge definirane na osnovu procjena potreba stanovništva i strateškog planiranja, što nije slučaj sa manjim sredinama<sup>47</sup>.

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

Pružatelji usluga socijalne zaštite su ustanove socijalne zaštite, udruženja građana, vjerske zajednice, hraniteljske obitelji i druge pravne i fizičke osobe (članci 5 i 114 Zakona o socijalnoj skrbi). Međutim, u dijelu Zakona o socijalnoj skrbi koji se bavi pojedinačnim uslugama socijalnog rada (članak 82 i dalje), udruženja građana se tek usputno navode kao mogući pružatelji usluga. Tako, na primjer, u članku 84 stoji da „savjetovanje i pomaganje pružaju stručni radnici centra za socijalnu skrb, obiteljskog centra i drugi pružatelji socijalnih usluga u zaje dnici“. Slične formulacije postoje i za usluge savjetovanja koje „pružaju stručni radnici obiteljskog centra, centra za socijalnu skrb, domova socijalne skrbi i drugih pravnih i fizičkih osoba koje obavljaju djelatnost socijalne skrbi, u suradnji s drugim pružateljima usluga u zajednici i drugim osobama koje mogu utjecati na obitelj“ (čl.85); medijacije (čl. 86); pomoći i njege u kući koju „pruža centar za pomoć i njegu, dom socijalne skrbi, udruga, vjerska zajednica i druga pravna i fizička osoba koja obavlja djelatnost socijalne skrbi, u skladu s uvjetima propisanim ovim Zakonom“ (čl.89); stručne pomoći u obitelji (čl. 90); rane intervencije (čl. 91) itd.

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

*NVO mogu provoditi različite usluge socijalne zaštite i za to dobijaju financijsku podršku od lokalnih, regionalnih i državnih vlasti.*

Uvjeti pod kojima udruženja građana pružaju usluge socijalnog rada definirani su u člancima 158 i 159 Zakona o socijalnoj skrbi. Vjerske

zajednice i udruženja građana mogu pružati usluge socijalnog rada i smještaja i boravka do 20 korisnika bez osnivanja doma, te mogu voditi terapijske zajednice za ovisnike. Da bi pružale ove usluge, dužne su da zatraže izdavanje rješenja od nadležnih službi, prije početka rada kojim se utvrđuje da su ispunjeni uvjeti u pogledu prostora, opreme, stručnih i drugih radnika, propisani pravilnikom koji donosi ministar nadležan za poslove socijalne zaštite. Osim pravnih, i fizičke osobe mogu samostalno obavljati poslove obiteljskog doma, savjetovaništva i poslove pomoći i njege u kući kao profesionalnu djelatnost u mreži i izvan mreže socijalnih usluga pod uvjetima propisanim Zakonom o socijalnoj skrbi.

Zakonom je definiran sustav nadzora nad radom centara za socijalnu skrb, obiteljskog centra, vjerskih zajednica, udruženja građana i drugih pružatelja usluga socijalne zaštite (čl. 206 i dalje).

## 4.2 Analiza institucionalnog okvira

Mrežu pružatelja usluga čini 80 centara za socijalnu skrb i 27 podružnica, te 275 državnih i nedržavnih domova i drugih pravnih osoba. Krajem 2009. godine u CZSR i domovima radilo je skoro 12 tisuća radnika. Od toga, 2.041 u CZSR, od čega je 1.404 bilo stručnih radnika ili 58%. U domovima je radilo 9.835 radnika, od čega 5.614 stručnih (57%)<sup>48</sup>. U Hrvatskoj je krajem 2009. godine radilo 275 državnih i nedržavnih domova i drugih pravnih osoba koji pružaju usluge za oko 28 tisuća korisnika. Preko polovine domova je za stare i nemoćne osobe<sup>49</sup>.

Najveći dio korisnika socijalne zaštite u Hrvatskoj je na institucionalnom smještaju. Prema dostupnim analizama, hrvatski sustav socijalne zaštite se u velikoj mjeri oslanja na institucionalni smještaj<sup>50</sup>. Alternativne usluge u zajednici su nerazvijene, a tamo gdje postoje, najveća zasluga pripisuje se nevladinom sektoru<sup>51</sup>. Zbog svega toga, deinstitucionalizacija je jedna od ključnih riječi reformi sustava socijalne zaštite koje su u tijeku već gotovo jedno desetljeće.

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

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

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

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

# 4 HRVATSKA

Sljedeći važan segment sustava socijalne zaštite predstavlja sedamnaest centara za pomoć i njegu. Njih osnivaju jedinice lokalne samouprave, vjerske zajednice, udruženja građana i dr. i oni pružaju usluge prehrane, obavljanja kućnih poslova, održavanja higijene, te zadovoljavanja drugih potreba. U Hrvatskoj, na kraju, postoji i osamnaest Obiteljskih centara koji se bave obiteljskim odnosima i položajem djece.

Financiranje CZSS prema Zakonu o socijalnoj skrbi vrši se iz državnog budžeta i budžeta regionalnih samouprava. Iz državnog budžeta financiraju se rashodi za zaposlene, materijalni rashodi (naknade za prijevoz i obvezno stručno usavršavanje radnika) i rashodi za nabavu imovine (materijalne i nematerijalne imovine, građevinskih objekata, postrojenja i opreme, prijevoznih sredstva, informatizaciju i dr.).

Iz budžeta regionalne samouprave i Grada Zagreba osiguravaju se sljedeća sredstva za materijalne rashode i financijske rashode CZSS: naknade troškova zaposlenima (službena putovanja, naknade za rad na terenu, naknade za odvojeni život, stručno usavršavanje), rashodi za materijal i energiju, rashodi za usluge (telefona, pošte i prijevoza, tekućeg i investicijskog održavanja, komunalne usluge, zakupnine i najamnine osim najma vozila, zdravstvene usluge, intelektualne i ostale usluge), ostali nespomenuti rashodi poslovanja (reprezentacija, članarine, naknade i sl.), kao i financijski rashodi (bankarske usluge i usluge platnog prometa i dr.).

Sadašnji sustav financiranja rada CZSS često se označava kao neučinkovit. Sustav stalnog budžetskog financiranja ne potiče CZSS i druge pružatelje usluga da traže jeftine i inovativne alternative za postojeće usluge (koje se, kako analize pokazuju, veoma često oslanjaju na usluge institucionalnog smještaja). Prevladava institucionalni smještaj, usluge prevencije, rehabilitacije i integracije postoje uglavnom u velikim gradovima, dok su usluge dnevne brige i smještaja (ne računajući ove usluge za stare), veoma nerazvijene<sup>52</sup>.

Važnu ulogu u oblasti socijalne zaštite imaju županije sa svojim Upravnim odjelima za zdravstvo i socijalnu skrb. Istraživanja pokazuju da su stručni kapaciteti ovih odjeljenja različiti, ali u principu ograničeni<sup>53</sup>. Osim toga, županije se razlikuju i po razini izdvajanja za socijalnu zaštitu, ali istraživanja pokazuju da one najviše financiraju programe za stare kao što su psiho-socijalna podrška, pomoć i njega u kući i dostava obroka. Zatim dolaze programi koji su namjenjeni osobama

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

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



sa invaliditetom, ranjivim grupama, a na kraju financiranje programa udruženja građana. Posebna je situacija i sa gradovima. Oni po pravilu imaju ograničene stručne i financijske kapacitete, a najviše novca izdvajaju za programe za stare, programe prevencije, programe za djecu i različite obrazovne programe. Među udruženjima koje gradovi financiraju dominiraju udruženja osoba sa invaliditetom, penzionera, ratnih veterana i udruženja koja se bave decom<sup>54</sup>.

### 4.3 Udruženja građana u socijalnoj zaštiti

Istraživanja pokazuju da u Hrvatskoj postoji značajan broj udruženja građana koji se bave različitim pitanjima i ciljnim grupama koje spadaju u šire oblasti socijalne zaštite i socijalne politike, uključujući humanitarne aktivnosti, podršku deci i mladima, podršku porodici, volonterskim radom, radom sa vulnerabilnim grupama itd. Najviše uspeha u radu imaju organizacije koje okupljaju različite ranjive grupe, kao što su osobe sa invaliditetom, nezaposleni i sl. Lokalne i državne vlasti, javni mediji i privreda više uvažavaju te organizacije i njihove inicijative. Prepoznatljiv je doprinos udruženja koje doprinose osnaživanju žena, usluga za žene žrtve nasilja, kao i udruženja koje osnažuju marginalne grupe<sup>55</sup>. Istraživanja također pokazuju da dio stručnog osoblja iz ustanova socijalne zaštite i državnih organa ima rezerve prema kompetencijama aktivista i zaposlenih u ovakvim organizacijama civilnog društva, što često predstavlja prepreku za suradnju na lokalnom nivou<sup>56</sup>.

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

*S obzirom na aktualne promjene pristupa pružanju socijalnih usluga u Republici Hrvatskoj, pri čemu se RH opredijelila za decentralizaciju i deinstitucionalizaciju usluga za koje država nema dovoljno ljudskih resursa, ili postoji nejednaka regionalna pokrivenost socijalnim uslugama u lokalnim zajednicama, uloga OCD-a postaje još važnija. Stoga je potrebno jačati kapacitete OCD-a za pružanje socijalnih usluga. Socijalne usluge koje pružaju OCD-i potrebno je uskladiti s rastom kompleksnosti potreba korisnika, uspostavom uravnotežene mreže institucionalnih i izvaninstitucionalnih oblika skrbi (socijalne usluge utemeljene u zajednici), razvojem usluga koje potiču zapošljavanje marginaliziranih skupina, odnosno skupina u riziku od socijalne isključenosti, razvojem socijalnog planiranja na lokalnim razinama, razvojem standarda kvalitete socijalnih usluga, te isticanjem potrebe za integracijom socijalnih usluga<sup>57</sup>.*

54 Ibid, str. 368-370

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

56 Ibid, str. 364

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

# 4 HRVATSKA

Prema mapiranju usluga socijalne zaštite koje je 2007. godine proveo ured UNDP u Hrvatskoj, za ove usluge godišnje se izdvaja oko 30 milijuna EUR<sup>58</sup>. Trećinu tih sredstava izdvajaju gradovi i županije, oko 36% ministarstva i Vlada, a ostatak međunarodni donatori. Vrlo je vjerojatno da je u međuvremenu smanjen udio međunarodnih izvora financiranja, s obzirom da je Hrvatska ušla u EU 2013. godine. U tom kontekstu, nemamo podatke o korištenju EU fondova.

Ovih 30 milijuna EUR bilo je namijenjeno financiranju različitih projekata. Najveći broj projekata financiraju županije i gradovi, ali je njihova prosječna veličina tek oko 7 tisuća EUR (ukupno 1470 projekata). Ministarstva financiraju 809 projekata čija je prosječna veličina blizu 14 tisuća EUR. Na kraju, međunarodni donatori financiraju 111 projekata prosječne veličine od oko 66 tisuća EUR. Nacionalna zaklada za razvoj civilnog društva financirala je 131 projekt prosječne vrijednosti oko 17 tisuća EUR<sup>59</sup>. Najviše novca izdvajalo se za usluge za osobe sa invaliditetom (26%), stare (24%), te djecu i mlade (10%).

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

Najviše sredstava izdvojeno za sljedeće usluge: pomoći u kući za stare (13%), ostale usluge za osobe s tjelesnim invaliditetom (9%), pomoć u kući i dnevni boravak za starije (78%), direktna pomoć siromašnim i socijalno ugroženim osobama (6%), prevencija ovisnosti (5%), osobna asistencija (4%) i skloništa za žrtve nasilja (3%)<sup>60</sup>.

Udruženja građana dobila su 58% svih sredstava za pružanje 2.146 usluga. Slijede domovi koji su pružali 146 usluga i dobili 17% sredstava, općine, gradovi i županije koji su pružali 92 usluge za 14% sredstava, te CK koji je dobio 8% sredstava i pružao 74 usluge<sup>61</sup>. Najaktivnija su udruženja građana koja se bave osobama sa invaliditetom, starima i djecom.

Većina projekata za djecu i mlade mogu se procijeniti kao sredstva bave se općom i primarnom prevencijom, a mnogo manje selektivnom prevencijom (na primjer, psihosocijalna pomoć i savjetovaništva za mlade u riziku). Među uslugama za stare najčešća je pomoć u kući, dok je najveći dio sredstava za

*Ranije analize pokazuju da su usluge u zajednici za stare relativno razvijene, dok su usluge za podršku u svakodnevnom životu za različite kategorije osoba sa invaliditetom još uvijek nedovoljno razvijene. Potražnja za uslugama je veća nego njihova ponuda.*

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

59 Ibid, str. 7

60 Ibid, str. 15

61 Ibid, str. 29

osobe sa invaliditetom bio usmjeren na projekte informiranja i zastupanja interesa, mnogo manje nego za alternativne oblike zaštite koji bi podržavali proces decentralizacije<sup>62</sup>. Većina ovih usluga pruža se kroz kratkoročne jednogodišnje projekte. Ovaj izvještaj bilježi i nedostatak informacija i baza podataka koje bi služile planerima socijalne zaštite – nedostatak koji očigledno ni poslije pet godina nije otklonjen<sup>63</sup>. Na kraju, istraživanje UNDP identifikuje još jednu važnu karakteristiku sistema socijalne zaštite: Tražnja za uslugama je veća nego njihova ponuda.

Nevladine organizacije surađuju sa CZSS i drugim javnim i državnim akterima. CZSS iz većih gradova surađuju s većim brojem udruženja. Međutim, postoji niz prepreka za suradnju, a u istraživanju Gojka Bežovana navode se sljedeće: preopterećenost CZSS redovnim poslovima, udruženja nemaju dovoljno stručnog znanja i vještina, udruženja ne poznaju rad i ovlaštenja CZSS, nedostatak sredstava, pasivnost udruženja, nestalnost njihovog angažmana, slaba međusobna koordinacija i postojanje programa samo na papiru<sup>64</sup>. Druga istraživanja također bilježe teškoće u suradnji nevladinih organizacija i CZSS, ali i teškoće u lokalnim samoupravama u pogledu zaštite osoba sa invaliditetom<sup>65</sup>. Izvještaj UNDP bilježi da „suradnja nevladinih organizacija i državnih ustanova socijalne skrbi još uvijek je prepuštena u najvećoj mjeri osobnim inicijativama i odnosima državnih i privatnih inicijativa”<sup>66</sup>.

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

---

62 Ibid, str. 38

63 Ibid, str. 40

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

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

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

# 4 HRVATSKA

## Struktura nevladinog sektora

Istraživanje Nacionalne zaklade za razvoj civilnog sektora<sup>67</sup> iz 2011. godine otkriva neke od najvažnijih karakteristika nevladinog sektora u Hrvatskoj. U strukturi intervjuiranih organizacija dominiraju male organizacija bez stalno zaposlenih (50.9%), po petina organizacija ima do 2, odnosno 3 do 10 zaposlenih, dok preko 10 zaposlenih ima tek 4.8% organizacija. Nisku stopu profesionalizacije hrvatskih udruženja građana potvrđuju i drugi istraživački nalazi<sup>68</sup>.

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

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

## Izvori financiranja

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

Domaći izvori financiranja (uglavnom lokalne i regionalne samouprave, državna tijela i domaći donatori) glavni su izvor financiranja za 71% udruženja, strani donatori za 7%, dok se 22% udruženja samofinancira. Sva raspoloživa istraživanja pokazuju da je sve veći udio udruženja koja se financiraju iz domaćih izvora financiranja, bilo da je riječ o državnim organima ili privredi. Jedan zanimljiv trend koji bilježimo u Hrvatskoj je razvoj filantropije na lokalnom nivou. Jedan primjer ovakvih inicijativa je fondacija „Slagalica“ iz Osijeka. Intervjui bilježe da se *“politika te Zaklade u zadnje tri godine transformira prema području socijalne zaštite. [...] To je jedini institucionalni oblik koji ima neka sredstva, koja prikuplja na različite načine uključujući i partnerstvo sa Nacionalnom Zakladom,*

*Glavni izvor financiranja NVO su državna tijela, domaći donatori, lokalne i regionalne vlasti.*

<sup>67</sup> Procjena stanja razvoja organizacija civilnoga društva u Republici Hrvatskoj: Izvještaj istraživanja u 2011. godini, Zagreb, Nacionalna zaklada za razvoj civilnoga društva, 2011. Svi dalji podaci o strukturi nevladinog sektora u Hrvatskoj dani su na osnovu podataka iz ove publikacije, ukoliko drugačije nije izričito naglašeno.

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

*koje udruge mogu kroz javne natječaje osigurati a za projekte različitih tipova ”* (intervju, Osijek, rujan 2013. godine).

Naše istraživanje bilježi da su financije najvažnija prepreka sa kojom se suočavaju NVO. Lokalne vlasti koje smo intervjuirali suočavaju se sa zanimljivom dilemom koju smo zabilježili i u drugim zemljama: da li financirati mnogo udruženja sa malim iznosima, pa da izgube kapacitete da financiraju one veće u nekim ozbiljnijim projektima, ili da se koncentriraju na manji broj NVO čije bi programe financirali većim iznosima.

#### Suradnja sa državom

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

Suradnja države i nevladinih organizacija najviše se svodi na financiranje projekata, odnosno donatorsku ulogu države (81%). Nešto manje od polovine udruženja surađuje sa državom tako što zajednički provode projekte (43.5%), dok trećina razmjenjuje iskustva i informacije (34.8%)<sup>69</sup>.

#### Nevladine organizacije u socijalnoj zaštiti

Udruženja građana učestvuju u pružanju usluga, ali su i dio širih konzultativnih procesa pri kreiranju javnih politika, planova financiranja, EU politika i sl. Konkretno, u oblasti socijalne zaštite, udruženja građana pružaju različite usluge djeci, mladima, obiteljima, ovisnicima, starima, ženama i djeci žrtvama nasilja i dr. Prema postojećim podacima, ove usluge se najviše financiraju iz državnog budžeta, preko Ministarstva socijalne politike i mladih.

<sup>69</sup> Procjena stanja razvoja organizacija civilnoga društva u Republici Hrvatskoj: Izvještaj istraživanja u 2011. godini, Zagreb, Nacionalna zaklada za razvoj civilnoga društva, 2011.

# 4 HRVATSKA

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

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

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

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

Izvor: Ministarstvo socijalne politike i mladih, [www.mspm.hr](http://www.mspm.hr)

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

| Ciljna grupa i prioriteti   | Ukupan iznos KN   | Ukupan iznos EUR | Period implementacije   |
|---|-------------------|------------------|-------------------------|
| Zaštita prava djece i prevencija ovisnosti                          | 550,000           | 73,700           | Lipanj-prosinac 2012    |
| Razvoj volonterstva   | 770,000           | 103,180          | Lipanj-prosinac 2012    |
| Asistencija za osobe s invaliditetom i djecu s teškoćama u razvoju  | 33,210,635        | 4,450,225        | 2012                    |
| Regionalni info-centri za mlade                                     | 365,000           | 48,910           | Kolovoz-prosinac 2012   |
| Usluge za obitelj   | 401,611           | 53,816           | Rujan-prosinac 2012     |
| Savjetovaništa i skloništa za žene i djecu žrtve nasilja u obitelji | 1,761,877         | 236,092          | Travanj-prosinac 2012   |
| Klubovi za mlade  | 1,300,000         | 174,200          | Srpanj 2012-Lipanj 2013 |
| Promoviranje i zaštita prava djece                                  | 550,000           | 73,700           | Srpanj 2012-Lipanj 2013 |
| Borba protiv zloupotrebe droga i svih drugih oblika ovisnosti       | 5,000,000         | 670,000          | Srpanj 2012-Lipanj 2013 |
| Projekti udruženja mladih i za mlade                                | 1,200,000         | 160,800          | Srpanj 2012-Lipanj 2013 |
| <b>UKUPNO</b>   | <b>45,109,123</b> | <b>6,044,623</b> |                         |

Izvor: Ministarstvo socijalne politike i mladih, [www.mspm.hr](http://www.mspm.hr)

Druga strana slike o građanskom društvu i organizacijama građanskog društva je nizak stupanj sudjelovanja i volontiranja i po tome se Hrvatska ne razlikuje bitno od drugih zemalja u regiji. CIVICUS istraživanje pokazuje da je tek oko 17% građana učlanjeno u neko udruženje građana, što dovodi do problema uske baze udruženja građana odnosno manjka grassroots karaktera i legitimiteta. Još su lošiji podaci u vezi sa volontiranjem: samo 7% građana Hrvatske obavlja neki dobrovoljni neplaćeni rad. U lokalnim zajednicama, a i u društvu u cjelini, među civilno zauzetim građanima uvijek se pojavljuju manje-više iste osobe<sup>70</sup>. Drugi izvori podataka potvrđuju ove nalaze. Ipak, istraživanja bilježe porast članstva u udruženjima građana sa 9% 2007. godine na 19% 2012. godine. Neaktivnih članova je 8%, 10% su aktivni volonteri, a manje od 1% su profesionalni članovi udruženja građana. Procjena članova raste sa rastom obrazovanja i prihoda<sup>71</sup>.

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

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

#### 4.4 Rezime i preporuke za zagovaranje

**Sustav socijalne zaštite.** Zakon o socijalnoj skrbi uspostavlja sustav socijalne zaštite u čijem je centru institucija Centra za socijalnu skrb, ali u pružanju usluga socijalne zaštite sudjeluju i druge pravne i fizičke osobe, uključujući i domove za smještaj, hranitelje, vjerske organizacije i udruženja građana. Važan segment sustava je institucionalni smještaj korisnika.

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

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

**Uloga NVO sektora.** Javni sustav socijalne zaštite čine centri za socijalnu skrb i ustanove za smještaj korisnika. Sustav socijalne zaštite okrenut je institucionalnom smještaju i karakterizira ga nedovoljna razvijenost usluga u zajednici. Udruženja građana ipak zadržavaju određenu ulogu u sustavu socijalne zaštite, međutim, o tome ne postoje sustavni podaci. CZSS su preopterećeni redovnim poslovima, dok udruženja nemaju dovoljno stručnog znanja i vještina, njihov rad je nestalan i ovisi o izvorima financiranja. U cjelini, NVO stupanj karakterizira nizak stupanj profesionalizacije i veliki broj malih organizacija. Najvažniji izvor financiranja su domaći budžetski fondovi, državni, regionalni i lokalni. Ministarstvo socijalne politike i mladih ima redovne programe financiranja za NVO pružatelje usluga.



### **Preporuke za zagovaranje:**

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

**2. Zagovarati uspostavljanje mehanizama trajnijeg financiranja usluga.** Za sada, usluge socijalne zaštite uglavnom se financiraju kroz jednogodišnje ili kratkoročne projekte. Ovo donosi neizvjesnost, onemogućava izgradnju organizacijskih kapaciteta i stručno osnaživanje organizacija. Slika današnjeg NVO sektora u Hrvatskoj je nedvosmislena posljedica takvog sustava financiranja (veliki broj organizacija sa malim budžetima i malim brojem zaposlenih).

**3. Zagovarati deinstitucionalizaciju sustava socijalne zaštite.** Dok se sadašnji sustav socijalne zaštite koji je zasnovan na institucionalnom smještaju ne izmijeni, nije moguće ni dodatno otvaranje tržišta lokalnih usluga socijalne zaštite koje služe kao zamjena za institucionalni smještaj. Proces deinstitucionalizacije dovodi do nekoliko procesa koji djeluju poticajno na razvoj lokalnih usluga: smanjivanja priljeva korisnika u institucije, odljev korisnika iz institucija i smanjivanje financijskih sredstava koje se opredjeljuju za rezidencijalne ustanove.

**4. Zagovarati za izgradnju sustava podrške za proces licenciranja.** Ukoliko takav sustav ne bude uspostavljen i ukoliko ne bude pružao odgovarajuću podršku NVO koje se žele licencirati za pružanje usluga, uloga NVO u sektoru usluga može biti ugrožena. Sustav podrške može biti uspostavljen u resornom ministarstvu ili u NVO sektoru.

## 5.1 Analiza pravnog okvira

Ustav Republike Kosovo definira Kosovo kao državu koja se „zasniva na načelima slobode, mira, demokracije, jednakosti, poštivanja ljudskih prava i sloboda i vladavine zakona, nediskriminacije, imovinskog prava, zaštite sredine, društvenog prava, pluralizma, podjele državne vlasti i tržišne ekonomije“ (članak 7). Za razliku od, na primjer, hrvatskog ustava, ovaj dokument iznova se poziva na ljudska prava i slobode, ali ne i na socijalna prava (na primjer, članak 21 u kome su definirana opća načela). Mnogo više pažnje posvećeno je ravnopravnosti spolova i zaštiti od diskriminacije, nego pitanjima socijalne pravde i države blagostanja. U članku 50 izložena su prava djeteta (djeca imaju pravo na zaštitu i brigu koja je neophodna za njihovo blagostanje, vanbračna djeca imaju jednaka prava kao i djeca rođena u braku, svako dijete ima pravo da bude zaštićeno od nasilja, zlostavljanja i eksploatacije, sve radnje koje se tiču djeteta, poduzete od strane državnih javnih ili privatnih institucija, moraju biti u najboljem interesu djeteta i svako dijete uživa pravo na redovne osobne i neposredne kontakte sa oba roditelja, osim ako neka nadležna institucija smatra da je to u suprotnosti sa najboljim interesima djeteta), dok naredni članak samo navodi da su zaštita i pravo na zdravstveno osiguranje regulirani zakonom, te da se osnovno socijalno osiguranje koje se odnosi na nezaposlenost, bolest, ograničene sposobnosti i starost, regulira zakonom. Dakle, na Kosovu se sustav legitimira tipičnim liberalnim vrijednostima, za razliku ostatka regije, koja i dalje njeguje tradicije europske socijal-demokracije.

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

Sustav socijalne zaštite na Kosovu zasnovan je na sljedećim zakonima:

- Zakon o šemi socijalne pomoći, Zakon broj 2003/15
- Zakon o socijalnim i obiteljskim uslugama, Zakon broj 02/L-17
- Zakon o izmjeni i dopuni zakona Br.02/Z -17 za socijalne i obiteljske usluge, Zakon Br. 04/L-081
- Zakon o materijalnoj podršci obiteljima djece sa stalnim ograničenim sposobnostima, Zakon br. 03/ L-022

Na samom početku, Zakon o socijalnim i obiteljskim uslugama daje eksplicitnu prednost uslugama u zajednici u odnosu na usluge smještaja u ustanove. U članku 1 ovog zakona stoji: „u okolnostima kada nedostaje ili je nedovoljna podrška obitelji radi obezbeđivanja blagostanja pojedinca, država je dužna da pruža takve socijalne i obiteljske usluge licima kojima se osigurava poštivanje njihovog dostojanstva kao ljudskih bića i osnovnih prava utvrđenih zakonodavstvom Kosova i međunarodnim konvencijama o pravima čoveka“. Pored zadovoljavanja potreba i zaštite u izvanrednim prilikama, ove usluge će se pružiti osobama i obiteljima u stanju socijalne potrebe u okviru zajednice, a ne preko rezidentnih institucija.

Korisnici socijalne zaštite definiraju se kao osobe u stanju potrebe. U ovu grupu spadaju osobe koje imaju potrebe za socijalnim uslugama iz sljedećih razloga: dijete bez roditeljskog staranja, dijete sa asocijalnim ponašanjem, maljoletni prijestupnik, osobe ugrožene poremećenim odnosima u obitelji, starošću, bolešću ili osobe ograničenih fizičkih sposobnosti, ograničenih psihofizičkih sposobnosti, osobe sa duševnim bolestima, u opasnosti od iskorištavanja ili zloupotrebe, nasilja u obitelji, trgovine ljudskim bićima, ovisnosti o alkoholu ili drogi, elementarnih nepogoda ili drugih nesretnih slučajeva, te na kraju, bilo kojeg drugog razloga koji dovodi čovjeka u stanje potrebe (članak 1). Istim člankom definirana je i obitelj u stanju potrebe kao “ona obitelj u kojoj jednom ili oboma roditeljima, odnosno staratelju je potrebna pomoć zbrinjavanje djeteta zbog njihovog stanja ili situacije djeteta, ili u okolnostima kada je dijete ozbiljno ugroženo zbog zapostavljanja ili zloupotrebljavanja od strane njegovih roditelja ili nesposobnosti jednog ili oba roditelja, odnosno staratelja da ga adekvatno zbrinjavaju, ili postojanja mogućnosti da nešto slično doživi“.

Prava korisnika nisu definirana kao u drugima zakonodavstvima u regiji. Naime, Zakon o socijalnim i obiteljskim uslugama ne specificira posebna socijalna prava ili prava na usluge, već navodi pravo na procjenu. U članku 1, točka i stoji da „svaka osoba ili obitelj koja smatra da se nalazi u stanju potrebe prema odredbama ovog zakona ima pravo na ocjenu okolnosti od strane centra za socijalni rad u mjestu gdje žive ili se nalaze i zadovoljavanje opravdanih potreba, s tim da centar za socijalni rad vodi računa o svim okolnostima i prilikama, uključujući stupanj potrebe i raspoložive izvore za njeno podmirenje“.

**Zakon o socijalnim i obiteljskim uslugama** detaljno se bavi pitanjem zaštite prava i interesa djeteta, dok je dio o uslugama za odrasle veoma kratak. U načelu, članak 12 kaže da općina, u suradnji s obiteljima, zajednicama, nevladinim organizacijama i drugim organima predviđenim zakonom, „osigurava socijalno zbrinjavanje i konzultaciju, izuzetno i materijalnu pomoć osobama koje imaju potrebu za socijalnim uslugama i žive na njezinom području, polazeći od ocjene njihovih potreba i mogućnosti općine za zadovoljavanje tih potreba“.

# 5 KOSOVO

Usluge socijalnog rada jednako su šturo opisane u Zakonu o socijalnim i obiteljskim uslugama. Kao što smo vidjeli iz prethodnih članaka Zakona, dostupnost usluga socijalnog rada ovisi o procjeni nadležnog CSR i, što je očigledno jednako važno, ako ne i važnije, o raspoloživim sredstvima. Usluge koje građani Kosova mogu dobiti od centara za socijalni rad, nevladinih organizacija i drugih aktera su: socijalne obiteljske usluge koje obuhvaćaju pružanje neposredne socijalne skrbi, savjetovanje ili, u posebnim slučajevima, materijalnu pomoć za osobe u stanju socijalne potrebe. Pod neposrednom socijalnom skrbi podrazumijeva se pružanje pomoći oko kućnih poslova, lične njege, kretanja, komuniciranja i vršenja nadzora. Socijalna briga može se ostvariti u kući same osobe, posebnom centru za dnevni boravak ili nekoj rezidentnoj instituciji. Savjetovanje je, pak, prema zakonskim odredbama, sustavni i programirani proces pružanja informacija, savjeta i uputstava s ciljem ukazivanja pomoći pojedincu ili obitelji radi poboljšanja njihovih socijalnih i međuljudskih prilika. Na kraju, materijalna pomoć podrazumijeva osiguranje novca, privremenog smještaja i prehrane, plaćanja liječničkih troškova, odjeća i obuća ili svake druge materijalne potrepštine hitne prirode za koju ne postoji drugi izvor na raspolaganju.

## 5.2 Analiza institucionalnog okvira

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

- Formuliranje i planiranje politike socijalne zaštite,
- Izradu zakonskih akata za uspješnu implementaciju relevantnih programa,
- Obavljanje inspekcije socijalnih i obiteljskih usluga,
- Davanje odobrenja za izgradnju/formiranje objekata za stambeno zbrinjavanje pružateljima socijalnih i obiteljskih usluga, i
- Davanje savjeta o radu sa korisnicima pojedincima, uglavnom CSR i NVO.

Pored svega navedenog, *Resorno ministarstvo ima nedovoljno razvijene* Odjeljenje za socijalnu *kapacitete da upravlja sistemom socijalne zaštite.* zaštitu pri Ministarstvu rada

i socijalne zaštite izdaje licence za rad nevladinim organizacijama koje pružaju socijalne usluge. Zakonom o socijalnim i obiteljskim uslugama bilo je predviđeno osnivanje Instituta za socijalnu politiku čiji bi zadatak bio promoviranje i usavršavanje saznanja, vještina i stručnih standarda u oblasti socijalnih i obiteljskih usluga, provođenje istraživanja, stručno usavršavanje kroz obuke, stručne savjete i objavljivanje odgovarajućih priručnika, izvještaja o rezultatima istraživanja i promotivnih

materijala (članak 4). Međutim, od ovog rješenja se odustalo i započet je proces pripremanja Instituta za socijalnu politiku resornom ministarstvu.

Zakonom o obiteljskim i socijalnim uslugama osnovan je Generalni savjet za socijalne i obiteljske usluge kao neovisno tijelo čiji je cilj da održava standarde, vodi registar pružatelja usluga, te licencira pružatelje usluga i trenere (uključujući i nevladine organizacije).

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

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

Drugi važan dio institucionalnog okvira čine lokalne samouprave. Općina je zadužena za pružanje socijalnih usluga na svom području preko centra za socijalni rad i lokalnih NVO. Općine imaju odjeljenja

za zdravstvo i socijalnu zaštitu koja su odgovorna za planiranje, budžetiranje i monitoring lokalnih usluga socijalnog rada. Međutim, budući da imaju važnu ulogu u zdravstvu i direktnu suradnju sa resornim ministarstvom, općine pitanja zdravstvene zaštite često stavljaju ispred socijalnog rada. Ovim se ne završava lista izazova s kojima se suočavaju općine na Kosovu. Općina je u obvezi da se rukovodi standardima koje propisuje MRSZ. Nakon 2009. godine došlo je do prijenosa ovlaštenja za rad centara za socijalni rad sa centralne na lokalnu vlast. Lokalna samouprava je u obvezi da osigura sredstva koja su neophodna za uspješno funkcioniranje CSR. Da bi organizirala usluge za sve ugrožene pojedince i grupe, lokalna samouprava može da angažira ne samo CSR već i NVO. U ovu grupu usluga spadaju pomoć i njega za stare ili osobe sa invaliditetom, podrška samačkim domaćinstvima ili otvaranje različitih dnevnih centara, kao i psiho-socijalna podrška i savjetovanje, materijalna podrška, smještaj u ustanovu i sl. Zakon o socijalnim i obiteljskim uslugama (čl. 6 i 7) postavlja visoka očekivanja pred lokalne samouprave koja često nisu praćena odgovarajućim tehničkim kapacitetima i finansijskim sredstvima.

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

Konkretno, od lokalnih samouprava se očekuje da provode aktivnosti planiranja i praćenja, da provode javne konzultacije sa zainteresiranim

grupama i pojedincima i sl. Provedeni intervjuji ukazuju, međutim, na rašireno uvjerenje da lokalne samouprave i centri za socijalni rad nemaju dovoljno stručnih

# 5 KOSOVO

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

Kao što je već napomenuto, općine naročito često nemaju dovoljno tehničkih i organizacijskih kapaciteta da same pružaju socijalne usluge i imaju slab sustav pripreme budžeta i upravljanja istim radi pružanja neophodnih kvalitetnih usluga<sup>72</sup>. Izdavanja za socijalne usluge u budžetima lokalnih samouprava variraju i, prema raspoloživim podacima, kreću se od 4% u Prištini, preko 8% u Mitrovici, do 12% u Prizrenu<sup>73</sup>. Stručnjaci u CSR najviše se bave administriranjem materijalnih davanja i smještanjem djece u hraniteljske obitelji i imaju malo vremena i mogućnosti da se bave pružanjem usluga socijalnog rada<sup>74</sup>.

CSR ima dvostruke linije odgovornosti: s jedne strane, odgovoran je lokalnoj samoupravi za finansijska sredstva i objekte koji su mu stavljeni na raspolaganje, a s druge strane, MRSZ odgovara za profesionalne standarde u svom radu. Izvještaji pokazuju da je tijekom transfera ovlaštenja na organe lokalne samouprave došlo i do niza neželjenih posljedica. Jedna od njih je i smanjenje na nivou socijalnih izdvajanja i dostupnih usluga, u usporedbi sa stanjem kada su usluge administrirane sa centralnog nivoa. Kroničari također bilježe i politizaciju socijalne zaštite koja se, između ostalog, ogleda i u smjenjivanju direktora centara za socijalni rad i njihovih zamjena često neobučenim i nekompetentnim osobama<sup>75</sup>.

*Stručnjaci u CSR najviše se bave administriranjem materijalnih davanja i smještanjem djece u hraniteljske obitelji i imaju malo vremena i mogućnosti da se bave pružanje usluga socijalnog rada. Nakon transfera ovlaštenja na lokalne samouprave, došlo je do smanjenja na nivou izdvajanja za socijalne usluge.*

<sup>72</sup> Juergen Becker i Laurie Joshua, Uspostavljanje grupe za razvoj stručne prakse (GRSP) za promovisanje ideja, znanja i najboljeg praktičnog rada u oblasti socijalnih usluga: Tehnički instruktazni dokument, Projekt decentralizacije socijalnih usluga na Kosovu, Siječanj 2012, str. 6

<sup>73</sup> Sistemi budžeta i finansijskog upravljanja za socijalne usluge u Prištini, Prizrenu, Srbici, Mitrovici i Ranilugu, Projekt decentralizacije socijalnih usluga na Kosovu, Siječanj 2012.

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

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

### 5.3 Udruženja građana u socijalnoj zaštiti

#### Nevladin sektor u zakonskim aktima

*Općine mogu da potpisuju ugovore sa NVO o pružanju usluga socijalne i obiteljske zaštite.* Zakon o socijalnim i obiteljskim uslugama daje posebno mjesto i ulogu nevladinim organizacijama.

Ovaj zakon predviđa da će pravne osobe koje ne spadaju u vladin sektor, uključujući poduzeća, dobrovoljne organizacije i udruženja, vjerske organizacije, grupe za samopomoć i druge lokalne, nacionalne i međunarodne organizacije, biti „poticani i podržani da se bave pružanjem socijalnih i obiteljskih usluga bilo samoinicijativno ili ugovorom, u ime općinskog odjeljenja u slučaju lokalnih usluga, ili u ime Ministarstva [zapošljavanja i socijalne zaštite] za usluge na nivou Kosova“ (članak 8). Lokalne samouprave i resorno ministarstvo dobijaju obavezu da ponude savjete i uputstva nevladinim organizacijama koje žele i zahtijevaju da se bave takvim aktivnostima. One, pak, imaju obavezu da se licenciraju kao pružatelji odgovarajućih usluga i da se u svom radu pridržavaju pravila resornog ministarstva. Posebno jasnu mogućnost za angažiranje nevladinih organizacija imaju lokalne samouprave: općine mogu potpisati ugovore sa NVO za pružanje posebnih socijalnih i obiteljskih usluga na svojim područjima, u ime općine, s tim da takvi ugovori budu u skladu sa godišnjim planovima općine u oblasti socijalnih i obiteljskih usluga. Slično tome, i ministarstvo može naručivati usluge od NVO i sklapati ugovore s njima, ali i davati prostorije i savjete onim NVO koje se bave pružanjem usluga.

#### Struktura nevladinog sektora

Prema ranijim izvorima, na Kosovu je registrirano oko 3,000 NVO, ali se procjenjuje da je oko 500 aktivnih.<sup>76</sup> Noviji izvori govore o čak 6-7,000 registriranih NVO, ali i dalje je manje od 10% aktivnih.<sup>77</sup> To su uglavnom male organizacije, organizirane oko jednog projekta i jednog donatora, sa oko pet zaposlenih. Najveći dio ovih nevladinih organizacija koncentriran je u malom broju urbanih centara. Gotovo polovinu čine ženske i omladinske organizacije.<sup>78</sup>

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

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

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

# 5 KOSOVO

Stupanj građanskog aktivizma je mali. Samo 15.5% građana je aktivno u udruženjima, uključujući i crkve, sportska, kulturna i osobna udruženja, a samo 14% angažirani su kao volonteri<sup>79</sup>. Na Kosovu postoji rašireno uvjerenje da su političke tenzije i višegodišnja loša ekonomska situacija podrile građanski aktivizam. Država ima ne samo regulativnu ulogu, već i ulogu investitora, poslodavca i pružatelja socijalne pomoći i zato „građani ovise o državi i stranci i zato nema građanskog aktivizma i socijalno ukorijenjenog civilnog društva“ (intervju, Priština, rujan 2013. godine).

U takvim okolnostima, EU se percipira kao pokretač promjena i modernizacije. „Samo utjecaj od gore, a ne od dolje, može da pokrene stvari“ (intervju, Priština, rujan 2013. godine). Kosovo i Bosna i Hercegovina su primjeri post-konfliktnih društava u kojima se NVO sektor razvija uz jak vanjski utjecaj. Zato danas NVO sektor na Kosovu karakterizira rascjepkanost i nepovezanost organizacija od kojih se „mnoge [...] bave onim stvarima koje donatori financiraju“. Osim toga, svi naši ispitanici redom izjavljuju da NVO nisu profesionalizirane i da ne zapošljavaju dovoljno stručnog kadra. „One rade sve za što postoje donacije, nisu profesionalizirane i onda se kroz praksu usavršavaju“ (intervju, Priština, rujan 2013. godine).

## Izvori finansiranja

Dostupni izvori ukazuju na male sposobnosti građana Kosova da plaćanjem članarine ili individualnim donacijama podržavaju rad nevladinih organizacija<sup>80</sup>. Vladina strategija o suradnji sa civilnim društvom detaljno se bavi stanjem i mjerama u pogledu financiranja nevladnog sektora. Prema ovom dokumentu, oko 80% sredstava za civilno društvo dolazi iz međunarodnih fondova, a oko 8% iz budžetskih sredstava Kosova. To ukazuje na veliku ovisnost o stranim donatorima, što potvrđuju i neovisne studije<sup>81</sup>. Iako je

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

80% sredstava za civilno društvo dolazi iz međunarodnih fondova, a oko 8% iz budžetskih sredstava Kosova. To ukazuje na veliku ovisnost o stranim donatorima, što potvrđuju i neovisne studije<sup>81</sup>. Iako je

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

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

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



uloga donatora u razvoju civilnog društva nezamjenljiva, posebno zbog trenutnih ekonomskih teškoća kroz koje prolazi Kosovo, autori Strategije naglašavaju da će očekivani odlazak velikog broja donatora ozbiljno ugroziti funkcioniranje i održivost sektora<sup>82</sup>. Baveći se različitim modelima financiranja (od lutrijskih fondova do direktnih poreznih izdvajanja), autori strategije obavezuju se da (podstrateški ciljevi 3.1 do 3.6) reformiraju zakonodavni okvir s ciljem da se omogući zajedničko provođenje projekata, stvori povoljno okruženje za filantropiju, standardiziraju usluge od općeg interesa (javne koristi), uključe organizacije civilnog društva u koordiniranje donatorskih mehanizama, odrede kriterije za dodjelu i provođenje grantova iz javnih fondova, te odrede kriterije za financijsku podršku civilnom društvu.

Ovisnost o donatorima dovela je, kao i u drugim zemljama, i do toga da NVO odražavaju u svom radu interese donatora, a ne interese građana i zajednica koje bi trebalo da predstavljaju<sup>83</sup>. Jedan ispitanik u našem istraživanju to stanje opisuje na sljedeći način: „To je logika biznisa u NVO sektoru. Tamo gdje ima novca, tu idu. Malo organizacija je stvarno ukorijenjeno“ (intervju, Priština, rujan 2013. godine). Model rada donatora doveo je i do fragmentizacije i projektizacije aktivnosti, tako da se, čak i u socijalnoj zaštiti, financiraju kratkoročni projekti, a ne dugoročne programske aktivnosti.

### Suradnja sa državom

Raniji izveštaji<sup>84</sup> ukazuju na slabu suradnju državnih organa i nevladinih organizacija koja se uglavnom svodi na osobne kontakte<sup>85</sup>. U novijim dokumentima naglašava se da je ta suradnja unaprijeđena zahvaljujući stalnom pritisku nevladinih organizacija, ali i zato što je EU politika suradnje sa NVO postala dio lokalne političke agende<sup>86</sup>. Tako je 2013. godine Kancelarija za dobro upravljanje Vlade Republike Kosovo usvojila Strategiju suradnje sa civilnim društvom 2013-1017. Ovaj strateški dokument ima četiri cilja:

- Osiguravanje većeg udjela civilnog društva u izradi i provođenju zakonodavnih politika;

82 Vlada Republike Kosovo, Vladina strategija o suradnji sa civilnim društvom 2013-1017, Priština, 2013, str. 18 i dalje

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

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

85 Druga dimenzija ove individualizirane suradnje koju bilježimo, je prelazak istaknutih NVO aktivista u redove državne uprave ili u politiku.

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

# 5 KOSOVO

- Izgradnja sustava ugovaranja javnih usluga za organizacije civilnog društva;
- Izgradnja sustava financijske podrške organizacijama civilnog društva;
- Poticaj integriranog pristupa razvoju volonterstva.<sup>87</sup>

Iako se detaljno bavi svim ovim ciljevima, sama strategija ima svoja ograničenja. Ona, na primjer, obvezuje vladu, ali ne i vijeće ili lokalne organe vlasti da provode suradnju sa nevladinim sektorom<sup>88</sup>. Ostavljajući ova pitanja po strani, u ovoj analizi najviše pažnje biti će posvećeno onom dijelu strategije koji se bavi ulogom nevladinih organizacija u pružanju socijalnih usluga (strateški cilj 2) i sustavom financiranja (strateški cilj 3). Autori strategije polaze od tvrdnje da organizacije civilnog društva imaju važnu ulogu u pružanju različitih usluga (na primjer, usluge za osobe sa ograničenim sposobnostima, žrtve trgovine ljudima, žrtve nasilja i sl.). To su usluge koje je država nekada pružala ili sada ne može da ih pruža. Za pisce strategije, kvaliteta tih usluga je problematična jer ne postoji adekvatan sustav kontrole kvalitete, koji bi uključivao i sustav licenciranja pružatelja usluga. U tom pogledu postoje različiti modeli i autori strategije jedino se obavezuju da (podstrateški ciljevi 2.1 do 2.3):

- Izrade zakonski okvir koji regulira procedure ugovaranja javnih usluga sa organizacijama civilnog društva i određuje ugovorne oblasti;
- Odrede principe i standarde za ugovaranje javnih usluga sa organizacijama civilnog društva;
- Izgradi zajednički kontrolni mehanizam za praćenje provođenja standarda za licenciranje i pružanje usluga<sup>89</sup>.

Kancelarija za dobro upravljanje, kao dio kancelarije Premijera, zadužena je za provođenje suradnje sa organizacijama civilnog društva. Intervjui koje smo proveli ukazuju, međutim, da je suradnja nevladinog i državnog sektora ograničena na sudjelovanje u forumima i radnim grupama uz sasvim problematičnu sposobnost stvarnog utjecaja na odluke koje se donose. Neke NVO uspjevaju da osiguraju i redovno financiranje od strane Ministarstva rada ili drugih državnih institucija. Ipak ovo su izuzeci<sup>90</sup>.

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

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

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

90 Neki od njih su pravni i faktični nasljednici starih udruženja i saveza udruženja OSI iz perioda socijalizma, koji su nasljedili značajnu imovinu i politički utjecaj, ali su se i prilagodili novim okolnostima. Drugu grupu, koja se kroz razgovore istakla kao posebno utjecajna, čine ženske organizacije koje se bave obiteljskim nasiljem. Među njima i je mreža sigurnih kuća koje vode NVO, a djelomično se financiraju iz državnog i lokalnih budžeta.

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

Na nižem nivou, međutim, postojeći mehanizmi financiranja ne potiču suradnju nevladinog i javnog sektora (na primjer, CSR i NVO) u provođenju

konkretnih aktivnosti usmjerenih na krajnje korisnike usluga socijalne zaštite. Štoviše, neki ispitanici ukazuju da postoji „rivalstvo između NVO i CSR [...] ljudi iz CSR su ljubomorni na NVO i kažu 'vi imate pare' i zato nema suradnje“ (intervju, Priština, rujan 2013. godine). I onda kada se suradnja ostvari, NVO se suočavaju sa malim stručnim i administrativnim kapacitetima javnih ustanova (a ponekad i sa dodatnim kulturološkim preprekama). Tako predstavnici jedne sigurne kuće svjedoče: „slaba točka u sustavu je reintegracija. Toga ima u vladinom programu, ali toga nema u praksi. Žene nemaju gdje da idu. Ako hoće, mogu da idu u muževu kuću i na to imaju pravo. Ako hoće, mogu da se vrate u dom svojih roditelja. U tom slučaju, moraju mužu da ostave djecu, jer je to tradicija, posebno u selima. I nitko to ne može spriječiti [...] Teško se zapošljavaju jer je velika nezaposlenost. Poslodavci ne daju prednost žrtvama nasilja pri zapošljavanju. Jedino možemo preko CSR da ih ubacimo u program obuke koji traje tri meseca. Poslije toga čekaju posao [...] Kroz jedan projekt im tražimo posao u firmama. Projekt plaća plaću šest meseci, a poslije je poslodavac treba preuzeti. Kad prođe tih šest mjeseci, poslodavci im daju otkaz [...] Neke žene su kod nas i po dvije-tri godine“ (intervju, Priština, rujan 2013. godine). Centri za socijalni rad često zapošljavaju po političkoj liniji, a ne na osnovu stručnosti. S druge strane, ispitanici se žale da ni starija generacija stručnjaka u CSR „nema nova znanja i nisu reformirani [...] oni imaju treninge, ali oni su stara škola, oni znaju to što znaju i teško ih je obučavati“ (intervju, Priština, rujan 2013. godine).

#### **Nevladine organizacije u socijalnoj zaštiti**

Stupanj aktivnosti i uključenosti NVO u proces pružanja socijalnih usluga varira od oblasti i geografske lokacije. Podaci s kojima raspolažemo ukazuju da su posebno razvijene organizacije koje se bave zaštitom žena i djece žrtava obiteljskog nasilja<sup>91</sup>. Tako danas na Kosovu postoji mreža od osam sigurnih kuća za žene i djecu žrtve nasilja, uz još nekolicinu snažnih i utjecajnih ženskih nevladinih organizacija. One se bave položajem žena u kosovskom društvu koje još uvijek karakteriziraju tradicionalni obrasci obiteljskih i rodnih odnosa. Drugu grupu vidljivih NVO čine organizacije osoba sa invaliditetom. Među njima ima nasljednika nekadašnjih državnih udruženja (kao što je Udruženje slijepih Kosova ili Handikos) i novih organizacija koje su nastale u manjim sredinama. Istraživanje bilježi da su razvijeni

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

# 5 KOSOVO

aktivnosti kao što su organizacija sportskih i kulturnih manifestacija i obuka, nego direktno organiziranje programa u zajednici kao što su dnevni centri, rehabilitacija i integracija u zajednicu, psiho-socijalna podrška i sl.

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

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

Treba napomenuti da na Kosovu ne postoje sustavni podaci o lokalnim uslugama socijalne zaštite, kako u državnom, tako i u nevladinom sektoru. Zakonske prepreke za angažiranje NVO u pružanju usluga ne postoje i postoje brojni primjeri takvih aktivnosti. Državni organi i lokalne samouprave financiraju aktivnosti udruženja osoba sa invaliditetom ili NVO koje se bave položajem žena i nasiljem u obitelji. Brojni su slučajevi da lokalne samouprave ustupaju prostor na besplatno korištenje i pokrivaju neke operativne troškove. S druge strane, uključivanje nevladinih organizacija u pružanje usluga za državu ili zajedničko provođenje projekata podržavaju i sami građani – gotovo trećina ispitanika anketiranih za HDR 2008 upravo na ovaj način vidi ulogu nevladinog sektora<sup>92</sup>.

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

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

## 5.4 Rezime i preporuke za zagovaranje

**Pravni sustav.** Pravni sustav na Kosovu ne definira socijalna prava niti se politički sustav legitimira podrškom socijalnom blagostanju građana. S druge strane, pravni okvir favorizira usluge u zajednici u odnosu na usluge smještaja i otvara prostor za NVO kao pružatelje usluge. Da bi pružale usluge, NVO moraju ispunjavati standarde koje propisuje resorno ministarstvo.

**Institucionalni sustav.** Mrežu pružatelja usluga čine općinski centri za socijalni rad. Oni su pod velikim pritiskom i stručnjaci u CSR najviše se bave administriranjem materijalnih davanja i smještanjem djece u hraniteljske obitelji i imaju malo vremena i mogućnosti da se bave pružanjem usluga socijalne zaštite. NVO se žale na slabe stručne kapacitete javnih službi, što predstavlja prepreku suradnji. Resorno ministarstvo ima nedovoljno razvijene kapacitete da upravlja sustavom socijalne zaštite.

**Uloga lokalne samouprave.** Općina je zadužena za osiguravanje socijalnih usluga na svom području preko centara za socijalni rad i lokalnih NVO, ali su u tome ograničene raspoloživim resursima. Općine imaju odjeljenja za zdravstvo i socijalnu zaštitu koja su odgovorna za planiranje, budžetiranje i monitoring lokalnih usluga socijalnog rad, ali se ta odjeljenja više bave pitanjima zdravstva. Općine mogu potpisati ugovore sa NVO za pružanje posebnih socijalnih i obiteljskih usluga na svojim područjima.

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

Stupanj aktivnosti i uključenosti NVO u proces pružanja socijalnih usluga varira od oblasti i geografske lokacije. Pored organizacija koje se bave zaštitom žena i djece žrtava obiteljskog nasilja, posebno su vidljive i utjecajne organizacije osoba sa invaliditetom. Ne postoje djelotvorni mehanizmi suradnje javnog i nevladinog sektora. Ne postoje ni sustavni podaci o lokalnim uslugama socijalne zaštite, kako u državnom, tako i u nevladinom sektoru. Prema dostupnim podacima, državni organi i lokalne samouprave financiraju aktivnosti udruženja osoba sa invaliditetom ili NVO koje se bave položajem žena i nasiljem u obitelji.

Preporuke za zagovaranje:

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

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

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

## 6.1 Analiza pravnog okvira

**Ustav Republike Srbije** definira Srbiju kao državu zasnovanu na „vladavini prava i socijalnoj pravdi, načelima građanske demokracije, ljudskim i manjinskim pravima i slobodama i pripadnosti europskim principima i vrijednostima“ (članak 1). Pravo na socijalnu zaštitu definirano je člankom 69 koji kaže da građani i obitelji kojima je neophodna društvena pomoć zbog svladavanja socijalnih i životnih teškoća i stvaranja uvjeta za zadovoljavanje osnovnih životnih potreba, imaju pravo na socijalnu zaštitu. Ustav Srbije također garantira slobodu udruživanja (članak 55), dok je rad udruženja građana reguliran Zakonom o udruženjima iz 2009. godine.

Sustav socijalne zaštite u Srbiji definiran je sljedećim zakonima:

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

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

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

Korisnici prava ili usluga socijalne zaštite su pojedinci ili obitelji koji se suočavaju sa preprekama u zadovoljavanju potreba. Korisnici su maloljetne ili punoljetne osobe koje se nalaze u određenim oblicima rizika. Za maloljetna osobe to su djeca bez roditeljskog staranja, djeca i mladi sa smetnjama u razvoju, u sukobu sa roditeljima, starateljem ili zajednicom, djeca i mladi koji se suočavaju sa teškoćama zbog zlouporabe alkohola i droga, žrtve zlostavljanja, zanemarivanja, trgovine ljudima i dr. Punoljetne osobe su korisnici socijalne zaštite ako su osobe sa invaliditetom, žrtve nasilja i trgovine ljudima, žive u poremećenim obiteljskim odnosima i dr. (čl.41).

Usluge socijalne zaštite su Zakonom o socijalnoj zaštiti podjeljene u dvije grupe: (1) procjene i planiranja, i (2) usluge direktnog socijalnog rada koje proizlaze iz procjene potreba korisnika – dnevne usluge u zajednici (dnevni boravak, pomoć u kući i sl.), usluge podrške za samostalan život (na primjer, stanovanje uz podršku, osobna asistencija, obuka za samostalni život i sl.), savjetodavno-terapijske i socijalno-edukativne usluge (podrška obitelji u krizi, savjetovanje, obiteljska terapija, medijacija, SOS telefoni i sl.) i usluge smještaja.

Zakon predviđa da se kroz javne nabave od licenciranih pružatelja usluga nabavljaju sve usluge osim (a) usluge procjene i planiranja koje pruža centar za socijalni rad u vršenju javnih ovlaštenja, (b) usluge neodgodive intervencije, (c) usluge koje pružaju ustanove za odgoj djece i mladih i zavod za socijalnu zaštitu, u vršenju javnih ovlaštenja i (d) usluge obiteljskog smještaja. Predmet javnih nabavki su usluge za kojima postoji potreba, a ne mogu ih osigurati u potrebnom opsegu ustanove socijalne zaštite koje je osnovala Republika Srbija, autonomna pokrajina, odnosno jedinica lokalne samouprave. Te usluge nabavljaju se od licenciranog pružatelja. Nova rješenja koja Zakon o socijalnoj zaštiti predviđa trebala su biti izvedena kroz niz podzakonskih akata (pravilnika) i odluka, od kojih mnogi nisu donijeti (na primjer, oni koji se tiču namjenskih transfera nerazvijenim općinama za razvoj usluga socijalne zaštite, mehanizmi upućivanja korisnika iz CSR ka NVO i sl.).

Financiranje usluga je podijeljeno između Republike, odnosno, Pokrajine i lokalnih samouprava. Republika financira i odgovara za poslove centra za socijalni rad (kao i centra za obiteljski smještaj i usvojenje) koji su mu dati kao javna ovlaštenja i koji se tiču procjene potreba i odluka o pravima građana korisnika usluga. Rad ustanova za smještaj korisnika također financira Republika, odnosno, Pokrajina.

Dnevne usluge u zajednici su u isključivoj nadležnosti lokalne samouprave. Kada je riječ o druge dvije grupe usluga, zakonske formulacije su nešto manje odlučne: usluge podrške za samostalan život osigurava jedinica lokalne samouprave, osim ako zakonom nije predviđeno da ih osigurava Republika Srbija (čl. 45), dok usluge smještaja i savjetodavno-terapijske i socijalno-edukativne usluge osiguravaju jedinica lokalne samouprava, autonomna pokrajina odnosno Republika Srbija, u skladu sa zakonom (čl. 46 i 47).

Zakon o socijalnoj zaštiti uspostavlja sustav licenciranja pružatelja usluga i akreditiranja programa obuke. U centru ovog sustava stoje Republički zavod za socijalnu zaštitu i resorno Ministarstvo rada, zapošljavanja i socijalne politike. Licence za pružanje usluga izdaju se na osnovu Pravilnika o bližim uvjetima i standardima za pružanje usluga socijalne zaštite iz 2011. godine, te Pravilnika o licenciranju



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

## 6.2 Analiza institucionalnog okvira

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

Sustav socijalne zaštite čine centri za socijalni rad, ustanove za smještaj korisnika i druge ustanove (prihvatilišta, prihvatne stanice i sl.), kao i NVO koje se bave pružanjem usluga. Jedan dio prava iz oblasti socijalne zaštite financira se iz općinskih, a drugi

dio iz republičkog budžeta. Dominantnu ulogu u provođenju socijalne zaštite u općini ima CSR. Osnivač CSR je općina i danas svaka općina u Srbiji ima svoj CSR ili odjeljenje međuopćinskog CSR. Rad CSR financira se iz centralnog i lokalnih budžeta: iz budžeta Republike Srbije pokrivaju se troškovi za provođenje onih poslova za koje su mu ovlaštenja data Zakonom o socijalnoj zaštiti, dok se iz općinskog budžeta financiraju usluge koje su u nadležnosti lokalne samouprave. Uloga CSR je da administrira većinu socijalnih davanja, koordinira pružanja usluga socijalnog rada i administrira zakonska prava iz oblasti zaštite odraslih, djece i obitelji.

Ovakva struktura rada CSR podrazumijeva čitav niz administrativnih poslova, što narušava ravnotežu između administrativnog i stručnog rada u funkcioniranju centara za socijalni rad<sup>93</sup>. Tipičan CSR u Srbiji zatrpan je administrativnim poslovima u vezi sa ostvarivanjem prava na materijalna davanja, stručnjaci imaju malo vremena da se posvete direktnom radu sa klijentima, rijetko izlaze „u zajednicu“ itd.

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

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

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

narednu godinu ili sam CSR lobira za određene programe i financijsku podršku iz lokalnog budžeta, dok sama općinska uprava ostaje na margini planiranja i provođenja lokalne socijalne politike<sup>94</sup>

CSR pruža i usluge socijalnog rada - preventivne djelatnosti, dijagnostiku, tretman i savjetodavno-terapijski rad - čiji je cilj pružanje stručne pomoći pojedincima, obiteljma i društvenim grupama da rješavaju svoje životne teškoće ili pomoć u organiziranju lokalnih i drugih zajednica da sprječavaju socijalne probleme i ublažavaju posljedice. Kada je riječ o ovim uslugama, analize su pokazale da te usluge nedovoljno izlaze u susret korisnicima, nisu otvorene prema zajednici i da u većini općina u Srbiji nisu dovoljno razvijene<sup>95</sup>

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

Analize sustava zasnovanog na prethodnom zakonu pokazuju da su rijetke općine koje svoje obaveze u oblasti socijalne zaštite u potpunosti realiziraju. Razlozi su u konstantnom nedostatku financijskih sredstava, izostanku kontrole realizacije obaveza koje je lokalna samouprava u obavezi da ostvari, te nepostojanju utvrđenih kriterija o minimalnoj stopi izdvajanja iz budžeta općina za socijalnu zaštitu. Pored toga, same općinske administracije oslanjaju se na kapacitete CSR da planira i predlaže mjere, a neki centri za socijalni rad nemaju proaktivan pristup, što ne potiče otvaranje usluga. Zahvaljujući ovakvom spletu okolnosti, sustav lokalnih usluga ostao je nerazvijen u velikom broju općina. Postojeći podaci pokazuju da razvijenije i bogatije općine imaju i razvijenije usluge socijalnog rada.<sup>96</sup> Novi zakon predviđa aktivniju ulogu lokalne samouprave i rješava neke probleme koji su uočeni tijekom prethodnog desetljeća. Na primjer, uveden je mehanizam namjenskih transfera za otvaranje usluga socijalnog rada u nedovoljno razvijenim općinama (članak 207) koji, na žalost, još uvijek nije proradio.

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

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

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

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

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

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

Kada je riječ o uslugama namjenjenim djeci i mladima, najčešće su organizirane sljedeće usluge: dnevni boravak za djecu i mlade sa smetnjama u razvoju (64 lokalne zajednice), stanovanje uz podršku za mlade koji se osamostaljuju (19) i dnevni boravak za djecu i mlade sa tjelesnim invaliditetom (14). Zastupljenost usluga namjenjenih cijeloj obitelji izgleda ovako: savjetovalište za brak i obitelj i SOS za žrtve obiteljskog nasilja (po 17 lokalnih zajednica), socijalno stanovanje u zaštićenim uvjetima (11), te sigurna kuća (i prihvatilište) za žene i djecu žrtve obiteljskog nasilja (5). Među uslugama namjenjenim odraslima i starijima, najzastupljenije su pomoć i njega u kući za odrasle i starije (82 lokalne zajednice), klub za starije (30) i prihvatilište za odrasle i starije (12).

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

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

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

Ovo istraživanje registriralo je ukupno 432 lokalne usluge, od kojih se 306 provodi u državnom sektoru, a 126 u nedržavnom. Izvještaj Mapiranje usluga socijalne zaštite u nadležnosti lokalne samouprave ne pravi razliku između profitnih i neprofitnih pružatelja usluga, već govori o nedržavnim pružateljima. Imajući u vidu ranije podatke o tome da se profitni sektor usmjerava na usluge smještaja za stare, mi ćemo pretpostaviti da je ovdje zapravo riječ o dominantno NVO kao pružateljima usluga<sup>98</sup>

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

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

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

98 Privatni profitni pružatelji usluga uglavnom se bave starima. U Srbiji dozvolu za rad imaju 204 privatna doma za stare ukupnog smještajnog kapaciteta od preko 6000 korisnika (podaci Ministarstva rada, zapošljavanja i socijalne politike, [www.minrzs.gov.rs](http://www.minrzs.gov.rs)). Usprkos relativno razvijenom privatnom sektoru, novinski izvještaji ukazuju na visoku tražnju i nedostatak kapaciteta.

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

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

*Pomoć u kući za stare je najrasprostranjenija usluga. Za njom slijede dnevni boravci za djecu i mlade sa teškoćama u razvoju. Svaka općina ima i program jednokratne materijalne pomoći. Razvijenije općine imaju i razvijene usluge socijalne zaštite.*

Pomoć u kući za stare je već godinama najrasprostranjenija usluga<sup>99</sup>. Ova usluga provodi se u 84% općina u Srbiji bez Kosova i Metohije. Poslije jednokratnih materijalnih davanja, to je najrasprostranjenija intervencija u oblasti socijalne zaštite koja se financira iz općinskih budžeta. Za njom slijede dnevni boravci za djecu i mlade

sa teškoćama u razvoju, koji postoje u gotovo svakoj drugoj općini. Sve ostale usluge se javljaju u malom broju općina: pomoć u kući za djecu sa teškoćama u razvoju u svakoj četvrtoj, klubovi u svakoj petoj, a sve ostale još rjeđe. Ranija istraživanja pokazuju slične tendencije. Prema podacima iz 2010. godine, trećine svih usluga koje pružaju NVO namijenjene su osobama sa invaliditetom i osobama sa smetnjama u razvoju. Ove usluge najviše pružaju "društava za samopomoć". Dvije trećine svih usluga koje pružaju NVO nalaze se u najrazvijenijim i prosječno razvijenim općinama, a samo jedne trećina u nerazvijenim i izrazito nerazvijenim općinama<sup>100</sup>. Ovi podaci govore o drugoj strani lokalnog sustava usluga socijalnog rada. Ma kako impresivne bile brojke o ukupnom broju usluga i njihovom razvoju u posljednjih nekoliko godina, mnoge lokalne usluge socijalne zaštite i dalje nisu dovoljno razvijene u velikom delu općina.

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

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

### Financiranje usluga

Ukupni rashodi za ove usluge iznose oko 2.475 milijarde dinara ili oko 21.5 milijuna EUR. Najveći dio ove sume (milijarda dinara) odlazi na usluge pomoći u kući za stare. Udio lokalnih samouprava u financiranju usluga nije malen i konstantno raste u posljednjih nekoliko godina, ali varira od tipa usluge i specifičnih okolnosti u samoj lokalnoj samoupravi.

**TABELA 6.2. UDIO LOKALNIH SAMOUPRAVA U FINANCIRANJA LOKALNIH USLUGA U SRBIJI**

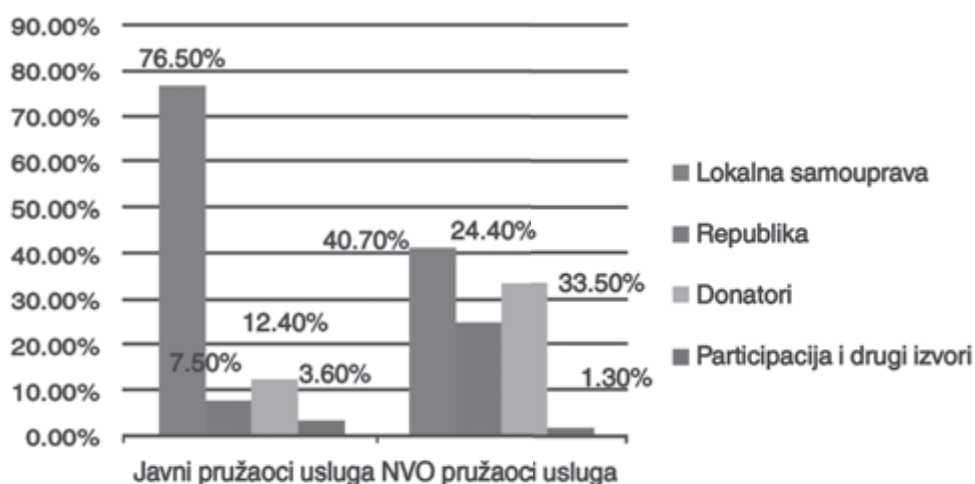
| Usluga   | Udio budžeta lokalne samouprave i participacije u u ukupnim rashodima usluga (u%) |
|--|---|
| Pomoć u kući za stare                                  | 25%   |
| Pomoć u kući za odrasle osobe sa invaliditetom         | 45%   |
| Pomoć u kući za djecu                                  | 30%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

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

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

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

**GRAFIKON 6.1. USPOREDBA IZVORA FINANCIRANJA**



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

Privatni (profitni) pružatelji usluga uglavnom se bave starima. U Srbiji dozvolu za rad imaju 204 privatna doma za stare ukupnog smještajnog kapaciteta od preko 6000 korisnika<sup>101</sup>. Usprkos relativno razvijenom privatnom sektoru, novinski izvještaji ukazuju na visoku potražnju i nedostatak kapaciteta.

### 6.3 Udruženja građana u socijalnoj zaštiti

#### Struktura nevladinog sektora

Prema podacima iz 2011. godine, u Srbiji je registrirano 18.119 udruženja građana koja zapošljavaju 5.376 radnika, što je pad u odnosu na 2008. godinu kada su zapošljavale 6.113 radnika. Ukupni prihodi ovih udruženja iznose oko 265 milijuna evra<sup>102</sup>. U ovu grupu spadaju sva udruženja građana, uključujući i profitabilna poslovna udruženja i organizacije čiji je primarni cilj da se bore za interese svojih članova. Podaci iz Agencije za privredne registre predstavljaju jedini potpuno obuhvatan podatak kojim raspolažemo, a svi drugi izvori podataka zasnivaju se na istraživanjima koja su rađena na uzorcima nevladinih organizacija. Ta istraživanja daju relativno ujednačene rezultate i pokazuju da samo 1.5% NVO imaju više od 10 zaposlenih. Relativno mali broj neprofitnih organizacija uopće ima zaposlene – oko 17% - što je posljedica činjenice da se neprofitne organizacije većinski oslanjaju na volonterski rad ili na rad vanjskih suradnika angažiranih po osnovi ugovora izvan radnog odnosa. Prema podacima ovog istraživanja, prosječna NVO je u 2008. godini zapošljavala manje od jednog zaposlenog, a prosječna plaća u sektoru bila je oko 300 eura, dok je prosječna neto plaća u Srbiji te godine iznosila oko 390 evra<sup>103</sup>.

U strukturi NVO dominiraju male organizacije, sa godišnjim budžetima do 20.000 EUR (56%), jedna trećina ima budžete između 20.000 i 100.000 EUR, a samo 12% veće od 100.000 EUR<sup>104</sup>. Ipak, u odnosu na 2006. godinu, prosječan budžet je NVO u 2010. godini skoro je duplo veći. U periodu između 2005. i 2009. godine došlo do ukрупnjavanja NVO sektora, što se prije svega ogleda u padu udjela malih organizacija i rastu udjela velikih<sup>105</sup>. Najveće budžete imaju organizacije koje se bave razvojem civilnog društva (362.202 eura), zatim ljudskim pravima (74.069 eura), humanitarnim i socijalnim radom (67.358 eura), a na kraju su one NVO koje se bave mladima, ekonomijom i stručna udruženja sa prosječnim budžetima od 40.321 evra<sup>106</sup>.

*NVO sektor dominantno čine male organizacije koje se oslanjaju na rad volontera.*

101 Podaci Ministarstva rada, zapošljavanja i socijalne politike, [www.minrzs.gov.rs](http://www.minrzs.gov.rs)

102 Saopćenje o poslovanju neprofitnih institucija u Republici Srbiji u 2010. godini, Beograd: Agencija za privredni registar, 2011. godine

103 Analiza ekonomskih performansi neprofitnih institucija u Srbiji<sup>4</sup>, Beograd: Građanske inicijative, 2009. godine

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

105 Analiza ekonomskih performansi neprofitnih institucija u Srbiji<sup>4</sup>, Beograd: Građanske inicijative, 2009. godine

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



*NVO još uvijek nemaju adekvatne stručne kapacitete iz oblasti socijalne zaštite. Za najzahtjevnije profesionalnezadatke često oslanjaju na stručnjake iz centara i ustanova za smještaj korisnika.*

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

#### Izvori financiranja

*U posljednjih nekoliko godina konstantno raste udio domaćih izvora financiranja.*

Donacije međunarodnih organizacija predstavljaju glavni izvor prihoda za domaće NVO i taj nalaz potvrđuju sva istraživanja. U prosjeku oko 75% NVO u Srbiji financira se iz međunarodnih donacija i donacija iz republičkog, lokalnih i pokrajinskog budžeta (to jest, sredstava Republike Srbije), 12,7% od ostalih prihoda, 7.9% od prihoda od prodaje roba i usluga, i skromnih 4.2% od članarine. Međutim, i na ovom planu nastupile su neke zanimljive promjene. Najuočljiviji je porast broja NVO koje prijavljuju da dobijaju sredstva iz državnih fondova. Period između 2005 i 2009. godine odlikuje sve veća dostupnost javnih fondova – lokalnih, gradskih, pokrajinskih i republičkih – tako da je uloga države u financiranju NVO sve veća<sup>107</sup>.

<sup>107</sup> Analiza ekonomskih performansi neprofitnih institucija u Srbiji, Beograd: Građanske inicijative, 2009. godine. Prema podacima Centra za razvoj neprofitnog sektora, u Srbiji je iz republičkog budžeta tijekom 2010. godine dodjeljeno 47 milijuna eura nevladinim organizacijama. Tome treba dodati još 46 milijuna eura iz lokalnih budžeta. Koliko novca odlazi NVO sektoru, a koliko se prelijeva u druge oblasti nije poznato.

TABELA 6.3. IZVORI FINANCIRANJA<sup>108</sup>

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

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

Lokalne samouprave u najvećem broju slučajeva financiraju manje usluga nego što na njihovoj teritoriji postoji. Uprkos tome, ukupan udio usluga koje financiraju lokalne samouprave porastao je u periodu između 2008. i 2013. godine. Na primjer, 2009. godine, od svih dnevnih centara lokalne samouprave su financirale 13%, 2010. godine 22%, a 2012. godine 74%<sup>109</sup>. Podaci iz 2010. godine pokazuju da postoje velike razlike između općina različitog stupnja razvoja – najrazvijenije općine uspostavile su više usluga nego manje razvijene. Jedini izuzetak predstavlja jednokratna materijalna pomoć koja je jednako zastupljena u svim općinama, neovisno od stupnja razvoja. Velike razlike postoje kada je riječ o uslugama za djecu, osobe sa invaliditetom ili stare i sve one se češće nalaze u razvijenijim općinama.

Veliku prijetnju budućem financiranju NVO predstavljaju nova pravila po kojima će se vršiti javne nabave. Provedeni intervjui ukazuju da tipična NVO koja se bavi pružanjem usluga nema resurse da, na primjer, osigura bankarske garancije

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

108 Napomena: zbir postotaka u tablici je veći od 100% jer je svaka organizacija mogla da navede više izvora financiranja.

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

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

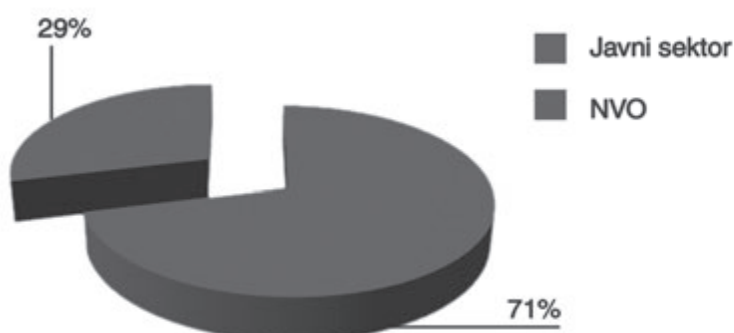
#### Suradnja sa državom

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

#### Nevladine organizacije u socijalnoj zaštiti

Izveštaj *Mapiranje usluga socijalne zaštite u nadležnosti lokalne samouprave* bilježi ukupno 126 usluga koje pružaju nevladine organizacija<sup>110</sup>. Kao što se vidi iz grafikona 1.1, to čini 29% svih lokalnih usluga.

**GRAFIKON 6.2. PRUŽATELJI LOKALNIH USLUGA SOCIJALNE ZAŠTITE PO SEKTORU**



<sup>110</sup> Izveštaj *Mapiranje usluga socijalne zaštite u nadležnosti lokalne samouprave* ne pravi razliku između profitnih i neprofitnih pružatelja usluga, već govori o nedržavnim pružateljima. Imajući u vidu podatke o tome da se profitni sektor usmjerava na usluge smještaja za stare, mi ćemo pretpostaviti da je ovdje zapravo riječ o dominantno NVO kao pružateljima usluga.

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

**TABELA 6.4. UDIO PRUŽATELJA USLUGA IZ NVO SEKTOA**

| Usluga   | Udio pružatelja usluga iz NVO sektora u konkretnoj usluzi (u%) |
|--|--|
| Svratište  | 75%  |
| Osobna asistencija za odrasle                          | 69%  |
| Stanovanje uz podršku za osobe sa invaliditetom        | 60%  |
| Pomoć u kući za odrasle osobe sa invaliditetom         | 45%  |
| Predah smještaj  | 42%  |
| Dnevni boravak za stare                                | 33%  |
| Dnevni boravak za djecu i mlade sa teškoćama u razvoju | 30%  |
| Pomoć u kući za djecu sa teškoćama u razvoju           | 30%  |
| Dnevni boravak za djecu u sukobu sa zakonom            | 29%  |
| Pomoć u kući za stare                                  | 25%  |
| Klub   | 18%  |
| Prihvatilište za žrtve nasilja (sigurna kuća)          | 7%   |
| Savjetovališta   | 5%   |
| Prihvatilište (općeg tipa)                             | 5%   |
| Stanovanje uz podršku za mlade                         | 0%   |
| Prihvatilište za djecu                                 | 0%   |

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

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

**TABELA 6.5. STRUKTURA USLUGA KOJE PRUŽA NVO SEKTOR**

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

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

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

Istraživanja pokazuju da je NVO sektor vrlo konkurentan u domeni usluga pomoći u kući i dnevnih boravaka za djecu sa smetnjama u razvoju. Sa istim ili sličnim resursima, NVO uspijevaju da osiguraju jednako kvalitetne i jednako intenzivne usluge za približno isti broj korisnika<sup>111</sup>.

Iako je sam sustav pružatelja usluga nedvosmisleno razvijen, on se suočava s nizom izazova. Prvi i najvažniji izazov je nadolazeći sustav licenciranja, mada su intervjui ukazali i na teškoće koje proizlaze iz novog sustava javnih nabavki i druga pitanja.

Kada je riječ o nadolazećem procesu licenciranja, problemi se javljaju u nekoliko dimenzija. Jedna dimenzija su strukturni standardi. Jedan ispitanik svjedoči o tome na sljedeći način: „Sustav licenciranja nije prepoznao ambijent u kome se nalaze mali pružatelja usluga [...] nije odvojio hardver od softvera i 95% NVO pružatelja usluga nema svoj prostor u vlasništvu [...] oni ne mogu da dobiju potvrdu o protupožarnoj zaštiti, čak ni oni koji deset godina koriste prostor lokalne samouprave [...] Sustav standarda je nakrivo postavljen. Na primjer, nijedan od 70-tak dnevnih borava za djecu sa smetnjama u razvoju nema mogućnost da postavi tri toaleta, jedan za dječake, jedan za djevojčice i jedan za osoblje“ (Intervju, listopad 2013. godine). Drugu dimenziju predstavlja kapacitet stručnih radnika. NVO sektor će morati da prođe kroz sustav licenciranja stručnih radnika. Prema postojećim podacima, sustav koji treba da pruža podršku, a tu se prijes vega misli na Republički zavod za socijalnu zaštitu, reagira na inicijative NVO sektora, ali sam ne pokazuje značajnu inicijativu.

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

<sup>111</sup> SeConS, *Uporedno istraživanje lokalnih pružatelja usluga socijalne zaštite u Srbiji: konkurentnost i inovativnost NVO sektora*, Beograd, 2013. godine, radni dokument

## 6.4 Rezime i preporuke za zagovaranje

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

**Uloga lokalne samouprave.** Sadašnji sustav predviđa velike obaveze lokalnih samouprava u pogledu uspostavljanja i financiranja usluga. Lokalne samouprave sve više financiraju usluge, ali se manje razvijene općine suočavaju sa velikim teškoćama. Neki elementi sustava koji je predviđen novim Zakonom o socijalnoj zaštiti još uvijek nisu uspostavljeni, prijevaga sustav namjenskih transfera manje razvijenim lokalnim samoupravama. Ta sredstva bi trebala biti iskorištena upravo za uspostavljanje usluga u onim općinama koje nemaju kapacitete da ih samostalno financiraju. Osim toga, novi mehanizmi javne nabave usluga predstavljaju veliki izazov za manje NVO koje ne mogu da izađu u susret svim administrativnih zahtjevima (na primjer, dobijanje bankarskih garancija).

**Licenciranje.** Iako je sustav licenciranja pružatelja definiran zakonskim i podzakonskim aktima, on još uvijek nije uspostavljen. Ovaj sustav postaviti će nove zahtjeve pred NVO sektor u pogledu niza stručnih i organizacijskih aspekata rada. Prema dostupnim podacima, sustav podrške nije uspostavljen, a veliki broj NVO neće biti u stanju da ispunji očekivanja koja će se pred njih postaviti. Republički Zavod za socijalnu zaštitu ima kapacitete za pružanje stručne podrške i predstavlja resurs na koji će se oslanjati svi akteri u socijalnoj zaštiti.

**Uloga NVO.** Iako su NVO legitimni pružatelji usluga socijalne zaštite i iako postoje brojni fondovi i javne politike koji to podržavaju, sustav socijalne zaštite u velikoj mjeri počiva na javnom sektoru (zbog razvijene mreže ustanova za smještaj, centara za socijalni rad, obiteljskih centara). S druge strane, oko trećine ukupnog broja lokalnih usluga socijalne zaštite pružaju NVO. Državni fondovi podržavaju uključivanje NVO, dok su lokalne samouprave zainteresiranije da financiraju javne ustanove.

Preporuke za zagovaranje:

**1. Zagovarati oživljavanje sustava namjenskih transfera.** Namjenski transferi u sprskom kontekstu treba da riješe jedan od najvećih problema sustava socijalne zaštite – regionalne nejednakosti. Međutim, taj sustav još uvijek nije uspostavljen. Zagovaranjem za oživljavanje ovog mehanizma NVO mogu da (1) rade na unaprjeđivanju lokalnih sustava socijalne zaštite u najmanje razvijenim općinama i (2) da rade na uspostavljanju trajnijeg izvora financiranja usluga socijalne zaštite.

**2. Zagovarati za uspostavljanje sustava podrške u procesu licenciranja.** Neki od zahtjeva koji se postavljaju u procesu licenciranja biti će veoma zahtjevni i NVO će morati tražiti sustavnu podršku od (1) razvijenih NVO koje imaju resurse da takvu pomoć pruže ili (2) Republičkog Zavoda za socijalnu zaštitu.

**3. Jačati pregovaračke pozicije NVO pružatelja usluga kroz umrežavanje.** Iako iskustva pokazuju da donatorski projekti umrežavanja NVO često ne daju rezultate, vrijedi pokušati sa koordiniranim naporom NVO da se prednosti NVO pružatelja usluga učine vidljivijim.

**4. Zagovarati za sustav dugoročnijeg financiranja usluga.** U Srbiji, kao i u drugim zemljama regije, nepotrebno se inzistira na sustavu jednokratnog financiranja. On ima mnogo slabosti (veliki administrativni troškovi, opterećenje za naručioca usluga, nameće sustav kratkoročnog planiranja koje općine u biti ne mogu da prate, dovodi do nesigurnosti pružatelja usluga, onemogućava ih da dugoročno planiraju razvoj organizacije i jačaju profesionalne kapacitete). Zato se predlaže da NVO koordinirano rade na uvođenju sustava srednjoročnog financiranja usluga, a ne projekta.



# 7 PROCENA UTICAJA I NAJBOLJE PRAKSE

## 7.1 Uvod i obrazloženje

Jedan od ciljeva ove studije bio je da se identificiraju najbolje prakse u pružanju usluga socijalne zaštite. Najbolje prakse u pogledu pružanja usluga socijalne zaštite od strane nevladinih organizacija mogu biti identificirane na dvije razine: (1) primjeri dobre prakse u pružanju usluga i (2) primjeri dobre prakse u stvaranju institucionalnog (i zakonskog) okruženja koje potiče udio NVO u pružanju usluga.

Prvi pristup bi podrazumijevao da se odaberu pojedinačne grupe usluga (na primjer, usluge za stare, osobe sa invaliditetom, djecu sa smetnjama u razvoju i sl.) i da se identificiraju usluge i pružatelji koji najbolje odgovaraju na zadani skup kriterija. Neki od tih kriterija mogli bi biti:

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

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

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

Iz tog razloga, a imajući u vidu ciljeve projekta, mi predlažemo inovativan pristup u identificiranju primjera dobre prakse. Primjeri dobri prakse ovdje se odnose na institucionalne mehanizme koji djeluju poticajno na razvoj NVO kao pružatelja usluga ili na povećanje broja NVO pružatelja usluga. Ovi mehanizmi mogu se identificirati na nivou lokalne samouprave, regiona, entiteta ili države. To mogu

# 7

## PROCENA UTICAJA I NAJBOLJE PRAKSE

biti specifični mehanizmi financiranja; inicijative kojima se umrežavaju NVO radi zastupanja osobnih interesa i interesa korisnika; institucije ili programi koje provode državni organi i koji potiču razvoj NVO u ovom sektoru i sl.

Prednosti ovakvog pristupa mogu se sumirati na sljedeći način:

(1) Dobijaju se upotrebljiva iskustva koje će ASB i partneri lako predstavljati i eventualno replicirati u svojim sredinama i državama;

(2) Dobijaju se moćni argumenti za lobiranje i zastupanje interesa korisnika i NVO pružatelja usluga;

(3) Dobijaju se argumenti i primjeri koji će biti usmereni ka onim koji imaju najveću moć da utječu na razvoj NVO u oblasti usluga socijalne zaštite (u tom smislu, dobija se i moćno sredstvo zagovaranja); itd.

Proizvoljni kriteriji za izbor primjera dobre prakse uključuju: (1) Utjecaj (Koliko je značajan utjecaj mehanizma na sveukupni položaj NVO pružatelja usluga? Koliko je dugotrajan utjecaj mehanizma?); (2) Potencijal za repliciranje (Koliko je potencijal za repliciranje? Koliko je puta mehanizam repliciran?); i (3) Odnos troškova i dobiti (Koliko je pozitivan odnos troškova i dobiti?).

Dosadašnjim istraživanjem identificirali smo sljedeće primjere dobre prakse koji će u narednim odjeljcima biti detaljnije obrazloženi:

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

### 7.2 Lokalne i nacionalne fondacije

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

Kada je riječ o fondovima na nivou države, kao primjeri relativno stabilnih i ka socijalnim uslugama usmjerenih fondova izdvajaju se fondovi resornih ministarstava ili namjenski fondovi za razvoj nevladinih organizacija. U prve spadaju redovni natječaji srpskog i hrvatskog resornog ministarstva preko kojih se financiraju udruženja građana koja se bave pružanjem usluga socijalne zaštite za različite ciljne grupe. Dobar primjer za namjenske fondove za NVO je crnogorska Komisija za raspodjelu sredstava nevladinim organizacijama. Ova Komisija raspolaže budžetskim sredstvima i raspodjeljuje ih na godišnjim natjecajima. Za razliku od, na primjer, hrvatske Zaklade za razvoj civilnog društva, značajan dio sredstava usmjeren je na projekte iz oblasti socijalne zaštite (preko polovine). S druge strane, Nacionalna zaklada je institucionalno izgrađena, a crnogorska Komisija je samo ad hoc mehanizam. Iako istraživanje bilježi oštre kritike na njen rad, samo postojanje ovakvog centralnog fonda već predstavlja pomak u procesu uključivanja NVO sektora u pružanje usluga socijalne zaštite.

Obe grupe fondova imaju razrađene procedure koje zahtjevaju značajne stručne i administrativne kapacitete aplikanata. Zbog toga, jedan značajan segment NVO nije u stanju da aplicira za ova sredstva, a to su upravo male lokalne NVO i građanske inicijative koje su najbliže građanima i njihovim problemima, imaju čvršće društvene osnove (socijalno su ukorijenjene), manje profesionalizirane i organizacijski nedovoljno razvijene. Na njihove potrebe odgovaraju lokalne fondacije, kao što je FAKT<sup>112</sup> (nekadašnji BCIF – Balkan Community Initiatives Fund) iz Crne Gore, Fondacija Trag iz Srbije (također nekadašnji BCIF) ili Slagalica-Zaklada za razvoj lokalne zajednice iz Hrvatske. Ove fondacije omogućavaju da se financiraju grassroots građanske inicijative i, prema našem istraživanju, postoje dva glavna benefita njihovog rada: (1) one pružaju podršku manjim organizacijama od kojih su neke s vremenom razvile kapacitete da apliciraju i za druga sredstva i (2) pružaju podršku inovativnim servisima koji inače ne bi mogli biti financirani. Mnogi sugovornici ističu da sada postoji nedostatak upravo takve vrste lokalne fondacije koja bi predstavljala izvor sredstava i podrške za organizacije koje ne posjeduju velike organizacijske kapacitete. Na ovom mjestu vrijedi napomenuti da u NVO i donatorskoj zajednici postoji nepodijeljeno uverenje da je potrebno graditi administrativne i upravljačke kapacitete NVO da uspješno apliciraju za fondove. Takva vrsta „projektizacije“ NVO sektora može biti u suprotnosti sa namjerom da se razviju lokalne inicijative i usluge.

<sup>112</sup> Fondacija FAKT je kroz program socijalne tranzicije uspjela da potakne razvoj malih organizacija i usluga. U nedostatku sredstava, taj program je ugašen (prema svjedočanstvima naših ispitanika, FAKT je konkurirao kod centralnog fonda za razvoj NVO i EU za sredstva za regratiranje, ali su te aplikacije odbačene).

### 7.3 Registri pružalaca usluga

Važan preduvjet razvoja NVO sektora kao pružatelja usluga je postojanje jasnih podataka o stupnju razvoja i tekućim aktivnostima. Značaj baza podataka i registara NVO pružatelja usluga najjasnije se vidi u onim zemljama gdje oni ne postoje, kao što je, na primjer, Bosna i Hercegovina ili Kosovo. U takvim okolnostima, nitko sa pouzdanošću ne može tvrditi koliki je udio NVO sektora na tržištu usluga, koliko korisnika poslužuje, te shodno tome ni koliki mu je širi društveni značaj. Pored toga, svako planiranje razvoja usluga otežano je jer ne postoje jasni pokazatelji niti o potrebama korisnika (sadašnjih i potencijalnih), niti o kapacitetima za njihovo zadovoljavanje. Dobre primjere registara (baza podataka) kao policy mehanizma nalazimo u Crnoj Gori i Srbiji gdje se provode istraživanja o lokalnim uslugama socijalne zaštite i pružateljima. U Crnoj Gori je riječ o bazi podataka koju je za potrebe resornog ministarstva uradio UNDP. Ona se redovno ažurira, ima ograničen broj podataka i zamišljena je tako da se lako može održavati bez posebno velikih i zahtjevnih administrativnih ili istraživačkih intervencija. Slično tome, Jedinica za smanjenje siromaštva i socijalno uključivanje (SIPRU) Vlade Srbije provela je anketu sa pružateljima usluga krajem 2012. godine i izradila bazu lokalnih usluga socijalne zaštite.

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

Osim što su *policy tools* za državnu upravu, registri predstavljaju moćno sredstvo zagovaranja za predstavnike NVO sektora, posebno kada podaci pokazuju da se ili jedan značajan segment usluga odvija u okvirima NVO sektora (kao što je riječ sa uslugama za osobe sa invaliditetom, djecu sa smetnjama u razvoju ili žrtvama nasilja u obe zemlje) ili kada pokažu visoku ovisnost cjelokupnog sustava o lokalnim NVO uslugama (kao što je slučaj sa Crnom Gorom).

### 7.4 Mreže pružalaca usluga

Istraživanje bilježi najmanje dva primjera interesnog umrežavanja NVO koje se bave pružanjem usluga socijalne zaštite. Prvi primjer je Koalicija kosovskih skloništa, koalicija organizacija koje vode skloništa za žrtve obiteljskog nasilja. Ova koalicija postoji neformalno od 2006. godine, a formalno od 2011. godine. Ova koalicija uspjela je da osigura značajnu institucionalnu podršku od lokalnih

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

Drugi primjer je Asocijacija pružatelja usluga socijalne zaštite „Kontekta“ koja je formirana u Srbiji. Asocijacija je nastala kao odgovor na strukturni položaj NVO u Srbiji i najvažniji problem s kojim se one suočavaju – nefunkcionalan sustav namjenskih transfera koji je trebao osigurati stabilno financiranje za usluge socijalne zaštite, pa i za NVO koje se njima bave.

## 7.5 Resursni centri

Tipični pružatelji usluga socijalne zaštite iz NVO sektora su male organizacije koje nemaju dovoljno administrativnih i upravljačkih kapaciteta da sudjeluju na zahtjevnijim natječajima za financiranje projekata ili usluga. Posebna situacija je i sa lokalnim samoupravama, jer i one često nemaju dovoljno iskusnih stručnjaka za sudjelovanje u zahtevnijim projektnim ciklusima. U takvim situacijama lokalne samouprave i NVO koriste podršku različitih formalnih i neformalnih resursnih centara.

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

# 7

# PROCENA UTICAJA I NAJBOLJE PRAKSE

Drugi institucionalni mehanizam su javni resursni centri. U regiji najrazvijeniji je svakako Republički Zavod za socijalnu zaštitu iz Srbije. Ova institucija ima razvijene kapacitete za savjetovanje i obuku pružatelja usluga, te pripremu za proces licenciranja. Štoviše, imajući u vidu da je sustav kontrole kvalitete svuda isti (u Srbiji, Hrvatskoj i Crnoj Gori), resursi razvijeni u Srbiji imaju zaista i regionalni značaj.

## 7.6 Međusektorske inicijative

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

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

U BiH također postoji i mreža od 9 sigurnih kuća i dvije koje su u procesu osnivanja. Sigurne kuće rade pri lokalnim NVO, a financiraju se iz entitetskih i općinskih budžeta. Prema Zakonu o zaštiti od nasilja u obitelji Republike Srpske, sredstva za smještaj korisnika osiguravaju iz budžeta entiteta (70%) i lokalne samouprave (30%). Sredstva koja se osiguravaju iz budžeta općine ili grada prenose se po mjestu prebivališta žrtve nadležnom centru za socijalni rad, odnosno službi socijalne zaštite, koja ta sredstva prenosi sigurnoj kući u koju je žrtva zbrinuta. Posebna zakonska rješenja postoje i u FBiH gde Zakon o zaštiti od nasilja u obitelji predviđa da se rad sigurnih kuća financira iz budžeta entiteta (70%) i kantona (30%).

# 8

## PREPORUKE

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

### 8.1 Opći zaključci i preporuke

U ovom odjeljku prikazati ćemo neke od općih zaključaka i preporuka. Mnoge od njih vjerojatno prelaze okvire projekta, ali mogu dati relevantan kontekst za druge aktivnosti.

**Preporuka 1: Graditi nacionalni sustava financiranja. To pomaže da se unutar države i sustava pružatelja usluga definiraju prioritete za razvoj sektora i za njegove intervencije. Koordinirano investiranje lakše se povezuje sa državnim javnim politikama.**

U Bosni i Hercegovini i Kosovu utjecaj međunarodnih donatorskih organizacija bio je veoma snažan i utjecao je na definiranje prioriteta, formuliranje zakonskih rješenja i rad NVO sektora u pružanju usluga socijalne zaštite. Taj utjecaj se i danas ogleda, pogotovo na Kosovu, u relativno malom udjelu domaćih budžeta u financiranju NVO i njihovoj i dalje velikoj ovisnosti o međunarodnim donatorima. S druge strane, u Srbiji, Crnoj Gori i Hrvatskoj, a u sve većoj mjeri i Bosni i Hercegovini, najveći dio sredstava za financiranje NVO pružatelja usluga dolazi iz domaćih izvora (lokalnih, regionalnih i državnih vlasti). U tom pogledu, NVO sektor i državni organi imaju veću autonomiju u postavljanju prioriteta.

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

Nije dovoljno uspostaviti sustav podrške NVO, već taj sustav mora biti koordiniran sa aktivnostima resornog ministarstva. U nekim zemljama u kojima postoji nacionalni sustav financiranja uspostavljen je i elementaran sustav koordinacije, dok u drugim to nije slučaj. Crna Gora je dobar primjer odsustva koordinacije u uvjetima kada je nacionalni sustav za financiranje uspostavljen. Centralni lutrijski fond postoji, ali resorno ministarstvo nema nikakav utjecaj na njegovo (ne)koordinirano investiranje u socijalnu zaštitu. To umanjuje učinke podrške i ne omogućava stvaranje sustava koji podržava kvaliteta i održivost tih usluga.

# 8

## PREPORUKE

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

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

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

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

### 8.2 Konkretno preporuke za zagovaranje

U ovom dijelu izveštaja biti će izložene konkretne preporuke, a na kraju i matrica zagovaračke strategije za regiju i svaku zemlju pojedinačno.

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

Problemi s kojima se NVO sektor suočava svuda su isti i najviše se tiču financijske održivosti i profesionalizacije rada. U tom smislu, sustavi podrške ne trebaju se



baviti samo koordiniranim investiranjem, ostvarivanjem suradnje sa javnim sektorom i sl., već i uspostavljanjem mehanizama koji mogu dodatno ojačati sustavnu poziciju NVO. Neki od tih mehanizama već postoje (na primjer, Republički zavod za socijalnu zaštitu u Srbiji, regionalni resursni NVO centri, hrvatske fondacije) i mogu poslužiti kao model. Te funkcije mogu se smjestiti u resorno ministarstvo. U nekim zemljama bilježimo odsutnost takvih mehanizama i kapaciteta u ministarstvima (na primjer, Crna Gora, Kosovo, BiH). Osim toga, neke od funkcija podrške, izgradnje kapaciteta i analiza mogu se smjestiti i u NVO sektor, samo se država mora obavezati da će financirati razvoj takvog sektora (za takav model nema čistih primjera, već samo djelomičnih iskustava NVO koje rade ili kao resursni centri ili think tank-ovi u socijalnoj zaštiti i socijalnoj politici).

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

### **Preporuka 2: Zagovarati suradnju CSR i NVO.**

Sustavski poticaji za suradnju javnog i NVO sektora daju rezultate na srednji rok i unaprjeđuju cjelokupan sustav. Zato zagovaračke strategije NVO trebaju uključiti i ovaj element. Ako CSR radi kao uputni organ i šalje korisnike u NVO, uloga NVO je stabilnija i vidljivija. Ako CSR i NVO zajedno provode projekt, obje strane imaju koristi i stvara se „dodatna vrijednost“, bilo da je riječ o profesionalnim kapacitetima CSR koje se prenose u NVO ili aktivizmu i ukorijenjenosti u zajednicu koje donose NVO.

Održivo pružanje usluga socijalne zaštite od strane NVO nije moguće bez neke vrste koordinacije i suradnje sa CSR i ustanovama za smještaj korisnika. Prednosti ovakve suradnje nedvosmisleno su dokazane u zemljama i uslugama kod kojih je ta suradnja ostvarena. U mnogim slučajevima suradnja će biti samo formalna, ali sustavni poticaji koji produbljuju tu suradnju mogu pomjeriti granice rada NVO i javnog sektora. U najmanju ruku, ako se suradnja ostvari dolazi do integracije rada i efekata rada NVO sektora u cjelokupan sustav.

# 8

## PREPORUKE

**Preporuka 3: Zagovarati izmjene zakona koje vode uspostavljanju minimalnih intervencija u oblasti socijalne zaštite koje država mora financirati. Dio tih intervencija moraju biti i usluge, neovisno od toga tko će ih pružati.**

Jačanje uloge NVO sektora u oblasti pružanja usluga nije izvjesno u sadašnjim okolnostima i zbog zakonskih rješenja koja ne predviđaju minimum usluga i intervencija u oblasti socijalne zaštite na općinskom ili regionalnom nivou. Zato postoje, kao što smo vidjeli, i velike regionalne nejednakosti u promatranim zemljama. Ukoliko bi postojao minimum intervencija u oblasti socijalne zaštite, to bi djelovalo ne samo na smanjenje socijalne isključenosti i regionalnih nejednakosti, već i na opću pravednost sustava. Konačno, to bi značilo i otvaranje tržišta za različite pružatelje usluga. Na taj način moglo bi se uspostaviti stabilno tržište usluga socijalne zaštite, smanjile bi se regionalne nejednakosti u oblasti socijalne zaštite (vrlo karakteristične za, na primjer, Bosnu i Hercegovinu, Srbiju i Kosovo) i dao veliki doprinos smanjenje socijalne isključenosti nekih društvenih grupa (na primjer, djece, osoba sa invaliditetom, osoba sa smetnjama u razvoju, starih, seoske populacije itd.).

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

Uspostavljanje (centralnog) nacionalnog sustava financiranja dovodi do profesionalizacije i birokratizacije sektora. Mnoge NVO ne mogu izgraditi toliko kapaciteta koliko je potrebno da se aplicira za sredstva takvih fondova. U nekim od promatranih zemalja djelovale su i još uvijek djeluju fondacije koje podržavaju rad malih NVO i neformalnih građanskih inicijativa. Dobar primjer predstavlja BCIF, odnosno, fondacije Trag i Fakt u Srbiji i u Crnoj Gori. Ove fondacije predstavljaju kanal za razvoj novih usluga i malih pružatelja usluga. Kao takve, one su i sredstvo demokratizacije i otvaranja NVO sektora, do koga ne bi došlo da su svi izvori financiranja bili EU i državni fondovi koji postavljaju visoke administrativne i upravljačke zahtjeve.

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

**Preporuka 5: Zagovarati uvođenje sustava srednjoročnog financiranja usluga NVO sektora umjesto kratkoročnog financiranja projekata.**

U svim zemljama regije nepotrebno se inzistira na sustavu jednokratnog financiranja. On ima mnogo slabosti (veliki administrativni troškovi, opterećenje za naručioca usluga, nameće sustav kratkoročnog planiranja koje općine ne mogu pratiti, dovodi do nesigurnosti pružatelja usluga, onemogućava ih da dugoročno planiraju razvoj organizacije i jačaju profesionalne kapacitete). Zato se predlaže da NVO koordinirano rade na uvođenju sustava srednjoročnog financiranja usluga, a ne projekta. Ovakav sustav imao bi niz prednosti – dugoročnije financiranje, stabilan razvoj pružatelja usluga i svih njegovih kapaciteta, manje opterećenje planiranja i administriranja, lakše praćenje razvoja situacije, mogućnost uspostavljanje suradnje između javnog i privatnog sektora itd.

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

U regiji ne postoji dovoljno istraživačkih podataka i analiza. Na primjer, za potrebe ove studije nismo mogli sakupiti podatke o izdvajanjima za usluge socijalne zaštite. Uključivanje NVO sektora ima neke jasne dodatne vrijednosti, prije svega, razvoj inovativnosti sustava i razvoj građanske participacije. Da bi se to dokazalo, potrebno je vršiti usmjerene analize u specifičnom nacionalnom kontekstu koje bi s mnogo više detalja ukazale na komparativne prednosti sektora. Istraživanja pokazuju da su prednosti NVO sektora u njegovoj orijentiranosti na potrebe klijenta, odsustvu administracije koja blokira rad svojim krutim pravilima, fleksibilnosti, a vrlo često i većoj produktivnosti. Ove prednosti ne predstavljaju osnovu za izgradnju cjelokupnog sustava, ali jesu osnova za izgradnju sustava pružatelja usluga koji će donositi dodatnu vrijednost cjelokupnom sustavu u sljedećim dimenzijama: otvaranje novih i inovativnih usluga (uključujući i definiranje novih prioriteta i testiranje metodologija rada), uključivanje korisnika u planiranje i provođenje usluge, razvoj građanskog aktivizma itd.

**Preporuka 7: Iskoristiti prikupljena znanja iz regije i zagovarati prenošenje dobrih praksi.**

Polazne osnove za razvoj usluga socijalne zaštite u regiji relativno su slične. Tijekovi njegovog razvoja u posljednjih dvadeset godina također su slični i bili su inspirirani istim idejama. Mnoga rješenja koja se primjenjuju u jednoj zemlji mogu dati rezultate i u drugim. Akteri iz NVO sektora često su bolji prenosioci novih ideja i praksi nego javni sektor. Imajući sve to u vidu, NVO u regiji mogu biti kanal za prenošenje znanja i iskustava. Prenošnje dobrih institucionalnih mehanizama

## 8

## PREPORUKE

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

### 8.3 Zagovaračke matrice

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

**TABELA 8.1. PREPORUKE PO ZEMLJAMA**

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

|        |  |
|--------|--|
|        | Zagovarati izgradnju sustava podrške za proces licenciranja  |
| Kosovo | Uspostavljanje mehanizama za praćenje aktivnosti NVO sektora u socijalnoj zaštiti u obliku (1) registra ili (2) baze podataka. |
|        | Zagovarati izgradnju sustava stručne podrške javnom i NVO sektoru.   |
|        | Zagovarati izgradnju transparentnih mehanizama financiranja.   |
| Srbija | Zagovarati oživljavanje sustava namjenskih transfera.  |
|        | Zagovarati uspostavljanje sustava podrške u procesu licenciranja.  |
|        | Jačati pregovaračke pozicije NVO pružatelja usluga kroz umrežavanje.   |
|        | Zagovarati sustav dugoročnijeg financiranja usluga   |

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

**TABELA 8.2. NACIONALNE PREPORUKE KOJE MOGU IMATI REGIONALNI KARAKTER**

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

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

## 8

## PREPORUKE

TABELA 8.3. REGIONALNE PREPORUKE

| R.br. | Preporuka  |
|-------|--|
| 1     | Uspostavljati mehanizme podrške NVO sektoru na nacionalnom i regionalnom nivou.  |
| 2     | Zagovarati suradnju CSR i NVO.   |
| 3     | Zagovarati izmjene zakona koje vode uspostavljanju minimalnih intervencija u oblasti socijalne zaštite koje država mora da financira. Dio tih intervencija moraju biti i usluge, neovisno od toga tko će ih pružati. |
| 4     | Zagovarati podršku malim domaćim fondacijama koje podržavaju <i>grassroots</i> inicijative.  |
| 5     | Zagovarati uvođenje sustava srednjoročnog financiranja usluga NVO sektora umesto kratkoročnog financiranja projekata.  |
| 6     | Razvijati analitički i istraživački sektor kao osnovu zagovaračkih strategija.   |
| 7     | Iskoristiti prikupljena znanja iz regiona i zagovarati prenošenje dobrih praksi.   |

# 9 ANEKS

Spisak institucija u kojima su rađeni dubinski intervjui:

Crna Gora:

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

Kosovo:

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

Bosna i Hercegovina:

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

Hrvatska

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

Srbija

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

