

Наталија Перишић
Факултет политичких наука¹
Универзитет у Београду

УДК: 35:364.652.2(497.11)
Прегледни научни рад
Примљен: 28.06.2016.

НОВИ ОДНОСИ ЈАВНОГ И ЦИВИЛНОГ СЕКТОРА – ПАРТНЕРСТВА И УГОВАРАЊЕ У ОБЕЗБЕЂИВАЊУ СОЦИЈАЛНЕ СИГУРНОСТИ У СРБИЈИ²

Сажетак: Активности јавног и цивилног сектора у обезбеђивању социјалне сигурности, као и њихови односи, подвргнути су бројним проценама и променама, како у глобалном, тако и у националном контексту. Све су присутнији покушаји превазилажења недостатака појединачних сектора и јачања снага, посредством њиховог повезивања у различите врсте партнерстава и/или склапање уговорних односа. Кратак преглед развоја односа између јавног и цивилног сектора у Србији указује на изузетно различите фазе у њиховом појединачном развоју, са значајним реперкусијама на њихове односе. Постојећи законодавни оквир уважава потребу за сарадњом актера у обезбеђивању социјалне сигурности, али је недовољно подстиче. Иако и даље недовољно заступљен, цивилни сектор се развија, како самостално, тако и у сарадњи са јавним сектором, са значајним последицама по понуду социјалних услуга и обезбеђивање социјалне сигурности. Процена развијености социјалних услуга убудуће свакако ће се темељити, између осталог, на границама које ће законодавци исцртавати између различитих пружаоца услуга, али и способности имплементације нових решења и односа.

Кључне речи: цивилни сектор, јавни сектор, партнерство, социјална сигурност, социјалне услуге, Србија.

Увод

Социјална сигурност је, непосредно или посредно, једна од често истраживаних тема унутар друштвених наука уопштено. Она представља циљ, односно тежњу савремених друштава и припада оним социјалним квалитетима, који су универзално прихваћени, али се потрага за начинима њеног остваривања разликује. Савремене друштвене промене, како политичке, економске и социјалне, тако и вредносне, одражавају се вишеструко и суштински на проблематику со-

¹ natalija.perisic@fpn.bg.ac.rs

² Текст је представљен на конференцији “Деполитизовани грађани. Умрежене организација. Грађанско друштво у Србији: између оспоравања и овладавања“ која је одржавана 11. децембра 2015. године у Београду у организацији Секонс – Групе за развојну иницијативу и Српског удружења за правну и социјалну филозофију.

цијалне сигурности и механизма њеног остваривања. Социјални системи изложени су бројним транзицијама и трансформацијама, које резултују промењеном улогом државе у обезбеђивању социјалне сигурности. На тај начин, до скоро доминантни обрасци државног обезбеђења, све више уступају место приватном тржишту и организацијама цивилног друштва, уз неизоставну улогу породице. У том контексту, разматрања о актерима социјалне сигурности представљају област сучељавања бројних теоријских оријентација, на чијим “половима” се налазе либерално оријентисана социјално–политичка мисао и пракса (коју представљају заговорници индивидуалних избора) и социјално–демократски инспирисани теоретичари и практичари (који наглашавају значај социјалне солидарности). Простор између ове две “струје” попунила су, у суштини, национална прилагођавања и модификовања јавних политика, чији су корени и исходишта изузетно разноврсни.

Основна истраживачка намера у овом раду је преиспитивање односа јавног и цивилног сектора, као актера социјалне сигурности у националном контексту. Иако цивилни сектор шири своје делатности изван сфере пружања социјалних услуга (Deaken, 1999), његове активности у Србији доминантно су усмерене ка пружању социјалних услуга, због чега ће фокус рада и бити на њима. Социјалне услуге уопштено се могу одредити као „активности, односно стручни поступци институција, организација и служби формираних ради промоције и остваривања добробити грађана“ (Selimović, 2015: 142). С обзиром на временски период чији је преглед сачињен у раду – период од конституисања система социјалне сигурности у савременом смислу, ова дефиниција је због своје ширине важна, у контексту промене садржаја социјалних услуга током времена.

Методолошки приступ примењен у раду обухвата квалитативну методу анализе садржаја докумената различитих врста, и то:

- научних докумената – емпиријских истраживања и теоријских радова из области социјалне политике, социологије и права;
- политичко–нормативних докумената – закона и прописа;
- евиденцијских докумената – докумената са службеним подацима о пруженим социјалним услугама и корисницима из јавног и цивилног сектора.

Промењен однос између јавног и цивилног сектора у обезбеђивању социјалне сигурности, пре свега пружања социјалних услуга, уопштено представља једну од парадигми којој су посвећена бројна разматрања. Јавни и цивилни сектор, а нарочито њихови партнерски, али и уговорни односи, често представљају подесан начин задовољавања бројних потреба вулнерабилних друштвених група. Неке од њихових карактеристика, које воде ка овом закључку, разматране су у првом делу рада, у ком је представљен теоријски оквир рада. У другом

делу, тематизирани су јавни и цивилни актери, као пружаоци социјалних услуга у Србији. Рефлексије о њиховим активностима и односима у досадашњем периоду су у функцији схватања контекста и полазишта за ограничења и препреке, али и снаге и прилике за њихове партнерске и уговорне односе у периоду који је уследио. Трећи део рада разматра законску регулацију социјалних услуга у Србији и односа између јавног и цивилног сектора у области њиховог пружања, након које следе прикази два истраживања – *Матирања услуга социјалне заштите у надлежности локалних самоуправа*³ и *Упоредног истраживања локалних пружалаца услуга социјалне заштите у Србији*.⁴ С обзиром да је на основу ових истраживања могуће остварити увиде у одређеним аспектима односа пружаоца социјалних услуга из јавног и цивилног сектора, ауторка велики део својих закључака заснива на њиховим резултатима.

1. Теоријски оквир – доминантне дискусије о карактеристикама и односима јавног и цивилног сектора као актерима социјалне сигурности

У извесном смислу, сам термин „социјална сигурност“ имплицира јавно обезбеђење, што подразумева знатну укљученост државе. Међутим, али и истовремено, „социјално“ није „државно“ или барем није у потпуности „државно.“ Управо супротно, „социјално“ се односи на низ друштвених, а не само државних, актера. У теорији се уопштено сматра да извори социјалне сигурности обухватају три до пет сектора. Држава, тржиште и породица традиционално су присутни у разматрањима аутора о „расподели благостања“ у друштву. Геста Еспинг–Андерсен (Gøsta Esping–Andersen) засновао је своју класичну теорију о три режима благостања на “квалитативно различитим аранжманима који постоје између државе, тржишта и породице“ (Esping–Andersen, 1998: 26). На основу истраживања и разматрања начина обезбеђивања различитих аспеката социјалне сигурности пре појаве јавних система, када је држава постала један од главних пружаоца социјалних услуга, класични економисти дошли су до закључака који су их навели на констатацију да „тржишно опредељивање дистрибуције доходака треба да представља норму“ (Hill, 1996: 7). Насупрот томе, историјска и антрополошка сазнања и подаци упућују на постојање других фактора обезбеђивања социјалне сигурности, тј. „брига о ’правичним’ накнадама за економске актив-

³ Истраживање је реализовао Центар за либерално–демократске студије, на иницијативу Тима за социјално укључивање и УНИЦЕФ–а Србија, а у сарадњи са Министарством рада, запошљавања и социјалне политике. Под горенаведеним насловом објављено је 2013. године.

⁴ Истраживање су спровели Оливера Вуковић, Данило Вуковић и Слободан Цвејић, а под горенаведеним насловом објавила је Траг фондација.

ности и одговарајуће нивое ресурса, који би омогућили индивидуама задовољавање 'потреба' и испуњавање 'обавеза' постоји и пре тржишта“ (ibid., 7). У питању је значај који су у почетку имале заједнице у процесима „преливања“ или редистрибуције доходака, заједно са породицом или независно од породице. Те заједнице најчешће се означавају заједничким именом солидарних група,⁵ које неки аутори (као што је на пример Пол Спикер (Paul Spicker)) сматрају засебним извором социјалне сигурности. Коначно, подједнако важно, низ невладиних организација учествује у пружању социјалних услуга и последичном обезбеђивању социјалне сигурности у друштву.

Већина аутора сагласна је о постојању четири сектора обезбеђивања социјалне сигурности: јавном (тј. државном), приватном (тј. тржишном), неформалном (тј. породичном) и добровољном (тј. цивилном).⁶ Њихова улога у производњи, организацији и потрошњи благостања се разликује, као што се разликују и последичне предности и недостаци, који су детаљно документовани у академској литератури (Spiker, 2013; Pestieau, 2006; Brunson, 1999; Deakin, 1999; Johnson, 1999; Ungerson, 1999; Hill, 1996; Salamon, 1995; Barr, 1992). Међутим, ниједан до ових сектора не делује у потпуности самостално и независно од осталих. Управо супротно, тзв. економија благостања је мешовита, а односи између сектора могу бити како компетитивног, тако и комплементарног карактера. Нарочито од почетка 1980-их година, услед промењених економских, политичких и социјалних околности, све више аутора и практичара залаже се за диверсификованије приступе у обезбеђивању социјалне сигурности и аргументује потребу за активнијим повезивањем сектора. Последично, односи између сектора све су иновативнији и комплекснији, са различитим ефектима. Ови ефекти, а пре свега мотивација за укључивање и/или ширење удела цивилног сектора у сфери социјалне сигурности, с једне стране, условљени су потребом за пружањем више избора (потенцијалним) корисницима и потпунијом реализацијом концепта људских права. С друге стране, они су условљени и лимитирани потребом за уштедом ресурса – држава се повлачи из бројних области у којима је до скоро доминантно гарантовала социјалну сигурност.⁷ Ова трансформација, која се понекад посматра и у контексту транзиције од тзв. *welfare* ка *workfare* држави,

⁵ Историјски, то су била професионална удружења (цехови и гилде), друштва пријатеља и солидарне касе, а данас су синдикати (Spiker, 2013).

⁶ Када је цивилни сектор у питању, неки аутори наглашавају да га је тешко издвојити у односу на преостала три сектора, чак и у аналитичке сврхе, због његовог мешовитог карактера односно комбиновања бројних особина свих сектора (Žegarac, 1999).

⁷ Истовремено, држава благостања почиње да се сматра делом проблема, које је било очекивано да ће решити – „тамо где су је њени оснивачи видели као спасиоца људских, социјалних и економским ресурса, сада је сматрана узроком трошкова“ (Beresford, 2005: 470).

представља један од најчешћих праваца развоја у системима социјалне сигурности у савременим друштвима. Међутим, преображаји у обрасцима демографских трендова, на тржишту рада и у структури породице, довели су до појаве нових социјалних ризика и социјалних потреба, за које је постало очигледно да се не могу гарантовати унутар традиционално конципираних система социјалне сигурности (Perišić, 2012). То је последично довело до креирања тзв. комбиноване социјалне политике, у којој, између осталог, значај цивилног сектора проистиче због његове везе са децентрализацијом и промовисањем социјалних услуга као јавног добра (Vežovan, 2005).

Неки од најчешће цитираних разлога за традиционално “ослањање” на јавни сектор као извор социјалне сигурности су:

- једини је у могућности да понуди универзалан обухват и универзалне стандарде;
- представља “једину преосталу алтернативу” или “задњу линију одбране” за оне, којима није доступно ниједно друго “решење”;
- у стању је да врши функцију социјалне контроле – “контрола се примењује када је људима потребна заштита (нпр. у случајевима злостављања деце), када је потребно спровести казну (нпр. над затвореницима) или када контрола увећава слободе (као што је случај са обавезним образовањем)” (Spicker, 2015: _);
- економија обима (Spiker, 2013; Johnson, 1999).

И критике упућене јавном сектору су бројне и гласне. За разлику од економије обима, јавни сектор може бити економски неефикасан, због нејасне мотивације за редуковање трошкова. Поврх тога, “није извесно да ли јавно обезбеђење, или пре социјална сигурност, може да остварује своја два традиционална циља: осигурање и заштиту. Таква дуалност циљева није стварала потешкоће у прошлости. Данас, многе државе не могу да приуште себи да пружају социјално осигурање упоредо са заштитом сиромашних” (Pestieau, 2006: 100). Додатно, јавно обезбеђење често је повезано са изазовима бирократизације (и нејавности у раду) и патернализма (у смислу немогућности избора код корисника) (Spicker, 2015). У вези са тим су и докази у корист тога, да су приступи професионалаца корисницима социјалних услуга, нарочито онима који су маргинализовани, „увредљиви и отуђени“ (Davies, 2015: 240). Значајан аспект представља и проблематика (партијске) “комбинаторике,” односно приговор да јавно обезбеђење одражава партијске програме. Наиме, “највећи део трансфера богатих добија средња класа, кроз своја изборна права бирача у средини или у својству интересних група” (Van, 1992: 21). У питању је посвећеност државе обезбеђивању социјалне сигурности средње класе у друштву, као и што се интересне групе

сиромашних по правилу тешко организују и немају потребну “проходност” или репрезентативност у политичком животу.

Цивилни сектор изузетно је диверсификован, а различите, иако једнако релевантне, класификације упућују на његове карактеристике и опсег активности. Према Берију Најту (Betty Knight), организације у цивилном или добровољном сектору могу се класификовати на пружаоце услуга, организације за вођење кампања, “посреднике,” задруге и групе за само–помоћ (Deakin, 1999: 164). Катлин Џонс (Kathleen Jones), Џон Браун (John Brown) и Џонатан Бредшо (Jonathan Bradshaw) својом класификацијом волонтирања допуњују Најтову класификацију, навођењем пре свега активности директног пружања услуга и група за само–помоћ (или партиципативних група), али и вођења добровољних организација, активности *fundraisinga*, активности група за притисак, заједно са активностима јавних функционера (дајући пример оних јавних функционера који су волонтери, с обзиром да не примају накнаду за свој рад, односно преусмеравају је другима) (Spiker, 2013).

Један од најзначајнијих квалитета цивилног сектора у обезбеђивању социјалне сигурности је тај, што су његове активности често допунске, а затим и комплементарне са активностима јавног сектора. Начини на које се то постиже су најчешће иницирање нових приступа и програма, флексибилније (и брже) реаговање на изненадне проблеме, развијање (специјалистичких) знања и вештина, пружање подршке групама које су изван домета јавног сектора (Spiker, 2013; Deakin, 1999). Истовремено, волонтирање „олакшава животне транзиције“ (Davies, 2005: 240), на тај начин што подстиче самопоуздање и унапређује слику о себи, као и што увећава шансе за запослење. Насупрот томе, цивилини сектор спојив је са одређеним недостацима: “постоје проблеми недовољног броја особља; доминантан етос милосрдног рада [...] јесте ‘жртвовање,’ а не професионалност [...] посао се може обављати према провизионим проценама [...] услуге се не пружају увек тамо где су потребне [...] цивилне организације које су основане како би задовољиле потребе у једном периоду, могу касније да постану бескорисне; а организација која има један једини циљ, може да постане нефлексибилна приликом коришћења ресурса” (Spiker, 2013: 235). Један од недостатака цивилног сектора, али не генерално, може бити и прихватање одређених модалитета и механизма функционисања приватног сектора – у првом реду, финансијске користи. “Често, поготово у земљама у транзицији, невладине организације организују професионалци који су раније били запослени у државном сектору, са искључивим мотивом да обезбеде боље зараде. Поред тога што се у оваквим условима не може увек идентификовати алтруистички мотив пословања [...] прелазак професионалаца у невладине организације има и друге недостатке. Државни сектор наине остаје без квалитетне, а често и најквалитет-

није радне снаге што отежава његово функционисање и умањује могућности за адекватно обављање бројних функција” (Matković, 2009: 21). Ова констатација има важне реперкусије, између осталог, за потенцијал успостављања односа између јавног и цивилног сектора.

Партнерства између сектора уопштено, па тако и између јавног и цивилног, могу бити различита,⁸ као и што се у свом функционисању могу руководити различитим вредностима.⁹ Пре свега, сматра се да партнерски односи унапређују капацитете учесника, у најмање три важне димензије: синергији, трансформацији и увећању буџета (Spiker, 2013), резултујући услугом која је боља, него што би била, да ју је било који партнер појединачно пружао. Међутим, сарадња јавног и цивилног сектора руководи се прилично неразговорним нормама и стандардима: “у одсуству чврсте теоријске основе за односе између државног и не–профитног сектора, нити јавни службеници, нити запослени у цивилном сектору нису успели да развију смислен и кохерентан сет стандарда којима би се руководили у својим интеракцијама. И једна и друга страна су више посматрале овај однос из сопствених перспектива и примењивале стандарде који су ригидни и апсолутни” (Salamon, 1995: 104).

Приступ алтернативан успостављању партнерских односа је склапање уговора о социјалним услугама, између јавног и (не искључиво) цивилног сектора. Овај приступ потекао је из концепта квази–тржишта и у његовој основи је успостављање разлике између онога ко креира и онога ко имплементира политику, меру или програм, односно пружа услугу. Ричард Комон (Richard Common) и Норман Флин (Norman Flynn) разликовали су првобитно три врсте механизма уговарања између јавног сектора (заправо јавних организација у локалним заједницама) и цивилног сектора, и то:

- уговоре о партнерствима, на основу којих се конституише сараднички однос између организација
- споразуме о услугама, који су релативно неформални иако имају сврху да формализују партнерске односе и у којима се начелно договара пружање услуга
- неформалне споразуме, који су најчешће усмени или у форми релативно кратких дописа (Davies, 1994).

Убрзо су наведеној класификацији додали и уговоре о услугама, којима је не само прописано пружање услуге, него је и прецизно описан процес пружања услуге (Spiker, 2013).

⁸ Постоје најмање три стратегије изградње партнерстава, према Бобу Хадсону (Bob Hudson) – кооперативна, ауторитативна и подржавајућа (Спикер, 2013).

⁹ Ајан Мек Доналд (Ian McDonald) разликује стратешка и комуникацијска партнерства (ibid.).

Први и најважнији недостатак овог приступа, са становишта јавног сектора, је у томе што је “правни статус уговора о социјалним услугама нејасан, због чега је нејасна и законска одговорност организација које га склапају” (Davies, 1994: 9). Цивилни сектор је, с друге стране, исказао уопштене бојазни које се односе на привид плурализма услуга, али и специфичне, које су садржане у страху од “редефинисања и ограничавања његове улоге” (ibid., 9). У земљама у транзицији уопштено, уговарање социјалних услуга повезано је са одређеним изазовима. Они произилазе примарно, али не искључиво, из иновативности овог односа, што имплицира непознавање свих његових реперкусија. Истовремено, “локалне власти немају поверења да невладине организације могу да испуне задатак и да су спремне за укључивање, имају више поверења у државни сектор. Отпор се јавља и у државним агенцијама које пружају сличне услуге и које се противе увођењу конкуренције” (Matković, 2009: 21).

2. Јавни и цивилни сектор у обезбеђивању социјалне сигурности у Србији

2.1. Поглед у пред–транзициону прошлост – црно–бела слика

Од самог конституисања система социјалне сигурности у Србији у савременом смислу, производња, организација и пружање социјалних услуга представљали су подељене компетенције различитих сектора, у различитој мери (Џекеревац, Перишић, 2015). Улога јавног сектора конципирана је као најважнија, али са великим варијацијама у различитим периодима. Након оснивања Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца 1918. године, бројни разлози отежавали су држави да се позиционира, и то не као једини, него и као доминантни пружалац социјалних услуга. Разлози томе налазили су се у периоду пре уједињења, у ком су државе које су ушле у састав Краљевине (међу којима и Србија) имале спорадичну социјалну политику, у којој су црква и добровољне организације, заједно са локалним заједницама, биле активне у тзв. областима социјалног старања.¹⁰

У читавом предратном периоду, улога јавног сектора у пружању социјалних услуга “практикована” је на локалном нивоу – централни ниво делегирао је локалном нивоу послове старања, а сам је имао “обједињавајућу” функцију (иако је трансфер средстава са централног на локалне нивое тек спорадично доку-

¹⁰ Тако се на пример, због изузетно заступљене пољопривредне производње и касног продора капиталистичких односа на нашем простору, увођење радничког законодавства у државама Западне Европе “поклопило” са доношењем прописа о породичним задругама (1844. године) и занатлијским удружењима (1847. године) у Србији (Lakićević, 1978). И црквене активности биле су усмерене ка подржавању патријархалне и земљорадничке традиције, такође кроз различите организације (Žegarac, 1999).

ментован). И активности самих локалних заједница међусобно су се знатно разликовале – по правилу, оне су се “старале о дечијој заштити и о заштити сиромашних (материјално необезбеђених а за рад способних), као и о стамбено–комуналним приликама и јавној хигијени” (Lakićević, 1976: 71). Лоше финансије у локалним заједницама, резултовале су тиме да је ова област у највећој мери била у домену неформалног сектора, тј. породичне заштите и активности добровољних организација. Заштита деце без родитељског старања, такође, спровођена је на локалном нивоу, али је домове за децу, обданишта, јасле, кухиње и летовалишта оснивао цивилни сектор. Активности локалних заједница постале су редовније и садржајније након оснивања Савеза градова Југославије (1927. године) и Уније за заштиту деце Југославије (1933. године). Унија за заштиту деце окупљала је чак 187 организација – ресорсна министарства, локалне заједнице, научне и стручне институције (углавном здравствене заштите деце) и хуманитарне организације (ibid.).

Добровољне организације, које су се називале и хуманитарне и/или добротворне организације, друштва, удружења, групе, савези (Milivojević, 2006; Nikolin, Paunović, Šećibović, Vučković, 2002; Lakićević, 1976) имале су статус организација приватне иницијативе, док су државне институције имале статус јавне службе (Lakićević, 1976). Посебан статус имало је Друштво црвеног крста, које је представљало хуманитарну организацију, али са елементима јавне службе. Коначно, држава је подстицала оснивање задужбина,¹¹ као добротворних институција посебне врсте, са статусом правног лица, чије су активности такође попуњавале бројне јазове јавног система, када је у питању обезбеђивање социјалне сигурности.

Бројни су аргументи који би се могли навести у прилог тезе да су настајање и изградња система социјалне сигурности у Србији имали “карактеристике развоја на тзв. периферији, са касним модернизацијским импулсима” (Čekerevac, Perišić, 2005: 167). У том контексту, није изненађујуће што је улога јавног сектора у обезбеђивању социјалне сигурности у предратном периоду била скромна, у систему који је био децентрализован (или боље: фрагментисан) и чије администрације је било повезано са бројним тешкоћама. Добровољним организацијама

¹¹ Неке од задужбина које су биле активне у обезбеђивању социјалне сигурности у предратним годинама, биле су Задужбина Јовице Барловца, која је пружала помоћ сиромашној деци; Задужбина Михаила и Агније Срећковић, која се бавила пружањем помоћи у образовању деце, слично Задужбини Цветка и Стефана Јовановића; Задужбина Димитрија Наумовића, која је пружала помоћ девојчицама из сиромашних породица; Задужбина Николе Спасића, која се бавила изградњом болница и домова за хендикепиране; Задужбина Марије Трандафил, која је издржавала децу без родитељског старања итд (Lakićević, 1978).

препуштане су бројне иницијативе, од којих су неке вођене у религијском, а неке у тзв. грађанском духу.

Међутим, овакав резидуални приступ, трансформисан је суштински у послератном периоду, прво у све обухватнији, а затим и свеprisутни и патерналистички. Можда би се могло аргументовати и постојање једне врсте институционалног “насиља” у социјализму, у контексту оправдавања контролне улоге јавног сектора “неразвијеношћу производних средстава и нужношћу за њиховом брзом променом, што је могуће, сматрало се, централизацијом система” (Рејановић, 2004: 257). У настојањима да се развије у складу са социјалистичким нормама, “нова” држава је почела да преузима одговорност за све димензије друштвеног живота, а “индивидуалне слободе и слободно удруживање су били прогнани као непотребни и опасни остаци прошлости” (Žegarac, 1999: 60). С обзиром да цивилни сектор обезбеђује диверсификацију (услуга), а јавни унификацију, тако конципираном социјализму није био потребан цивилни сектор, већ супротно: унификација проблема и унификација решења проблема.

Најзаступљенији пружалац социјалних услуга био је јавни сектор, на локалном нивоу, док су се специјализоване услуге пружале на републичком и федеративном нивоу. Ако не у потпуности, онда су доминантно, социјалне услуге пружане од стране државе или друштава које је она оснивала. Њихове форме и врсте били су бројни, али увек на основама државног управљања, а затим концепта самоуправљања.¹² У терминима либералне политичке мисли, не може се тврдити да је цивилни сектор заиста постојао – “након 1945. године су све приватне организације, задужбине, завештања и фондови национализовани, њихова имовина конфискована, а њихове делатности ограничене. Од 1945. до краја осамдесетих, слободно удруживање грађана није било дозвољено, а организације су могле да делују само у оквиру стриктних ограничења које је наметала држава и под владином контролом – другим речима, удружења грађана и тзв. друштвене организације могле су бити основане само ако су деловале унутар постојеће идеологије или с циљем да је ојачају” (Nikolin et al, 2002: 23). На тај начин, укљученост добровољних организација редукована је на минимум.

Постојала су, међутим, у условном смислу, два изузетка. Један изузетак представљао је Црвени крст, чије су се активности неометано одвијале током читавог периода социјализма. Оне су се углавном односиле на сиромашне, у традиционалном смислу речи. Међутим, као што је већ наведено, статус Црвеног крста био је специфичан. Додатно, Црвени крст “био је практично део државних сервиса, јер су запослени у њима постављани и плаћани од државног врха”

¹² У извештају NGO Policy Group, оне се називају владиним невладиним организацијама (Nikolin et al, 2002).

(Žegarac, 1999: 61). Други изузetak представљали су различити савези (глувих, слепих, дистрофичара) и сличне организације (удружења пензионера, родитеља хендикепиране деце, за превенцију одређених болести) који су настајали у сврху решавања одређених проблема и који су се бавили пружањем одређених социјалних услуга. Њихове активности финансиране су из државног буџета, као и што су често осниване уз помоћ јавног сектора, на пример центра за социјални рад. Њихове услуге представљале су допуну постојећим јавним сервисима и биле су јасно лимитиране. Држава је подстицала њихово оснивање у оној мери у којој нису представљале претњу по постојећи поредак, односно социјалистичко друштвено уређење. На тај начин, држава је вршила контролну, а не подстицајну улогу. С друге стране, Српска православна црква престала је да буде актер од било каквог значаја, у контексту маргинализације религије у друштву у том периоду уопштено.¹³

Свакако да у социјализму није нестало оно што представља дух или покретач креирања цивилног сектора, али било је пригушено и каналисано у друге форме. Самосталне иницијативе “добровољно” су пригушиване патерналистичким односом државе, а практично политиком пуне запослености (која није остављала превише времена за волонтирање). Истовремено, у селима и мањим местима, управо на местима на којима државна инфраструктура није у потпуности овладавала, те је била потребна допуна, развијали су се, макар и спонтано и неформално покрети за само–помоћ.

2.2 Период редефинисања односа – од паралелне егзистенције и анимозитета ка сарадњи

Са транзицијом друштвених односа 1990–их година, којом су започете бројне политичке, економске и социјалне промене, пред (до тада пригушеним) цивилним сектором почеле су да се умножавају нове прилике. “Наиме, општу друштвену кризу – коју је проузроковала нужност трансформације бивших социјалистичких држава у грађанско друштво – није могуће решити политиком чврсте руке, ауторитарним вођењем државе од стране председника или једне странке на власти. Јер богатство форми живота и многобројни сегменти кризе, који се манифестују у сваком од безброј делића живота и рада сложеног организма друштва, не могу да се испоље без мобилизације широког круга становништва – грађана” (Торбика, 2002: 442). Ове прилике су се, када је у питању област обезбеђивања социјалне сигурности, превеле у ризике, почеле су да се користе одмах, као и што су одмах стављене на тест. Објективне друштвене околности, од којих

¹³ Додатно, активности Српске православне цркве никада нису имале каритативне димензије у оној мери у којој је то био случај са католичком црквом.

су само две биле сачињене од 35,6% апсолутно сиромашног становништва 1994. године (Рођагац, 1995) и доласка избеглог становништва у хиљадама у готово истом периоду,¹⁴ захтевале су мере социјалне подршке које су вишеструко превазилазиле финансијске и професионалне, а затим и све друге капацитете јавног система. У ситуацији у којој се и сам нашао у улози транзиционог губитника (Перишић, 2016), јавни сектор као пружалац социјалних услуга није успевао да решава ни најургентније проблеме у друштву, чије решавање му је било делегирано у тада постојећем регулаторном оквиру. Истовремено, активности тзв. старих цивилних организација (које су се током 1990–их година звале социјално–хуманитарне организације) наставиле су да се одвијају према правилима која су важила у социјализму – “њихове активности углавном се свде на семинаре, трибине и застареле начине пружања помоћи и подршке. Конкретни програми су ретки и обухватају мали број корисника, средства за рад углавном се обезбеђују из државног буџета” (Brkić, 1998: 359).

Насупрот томе, цивилне организације које су осниване након 1990. године, карактерисале су се другачијим квалитетима у односу на постојеће. Многе од њих настајале су уз подршку међународних организација, асоцијација и мрежа,¹⁵ а њихове активности финансирани су донатори, а не држава. Највећи број њих био је усмерен на пружање помоћи избеглицама, жртвама насиља у породици и оснивања услуге СОС телефона и склоништа, жртвама трафикинга, итд. Једна од процена њиховог рада била је да је и он повезан са бројним недостацима – „изузимајући оне које су уклопљене у мреже међународних хуманитарних организација, заједничка карактеристика осталих је да су неумрежене у одговарајуће савезе и асоцијације, да су усмерене углавном ка најједноставнијим и краткорочним облицима пружања помоћи (храна, одећа и сл), да је њиховим акцијама обухваћен само узан круг корисника“ (ibid., 362). Међутим, социјалне услуге које је цивилни сектор пружао нису биле препознате у тадашњој пракси јавног сектора или је потражња за њима вишеструко превазилазила понуду јавног сектора. Број невладиних организација у овом периоду нагло је растао, али се упркос томе, Србија и даље сврставала у државе у транзицији са занемарљивим бројем организација цивилног сектора. Разлози томе извесно се могу наћи и у неподстицајним регулаторним активностима, као и у додатном антагонисању јавности против свих врста цивилних организација, па тако и оних у сфери пружања социјалних услуга. Истовремено, показало се да је континуитет рада организација цивилног сектора изузетно тешко одржати. Стога је слика њиховог

¹⁴ Према Попису из 2002. године, у Србији је регистровано 379.135 избеглица, што је представљало 5,1% укупног становништва Србије (RZS, 2011).

¹⁵ Током периода санкција, међутим, та сарадња била је редукована.

релативно малог броја била непотпуна, уколико се не узме у обзир и додатна околност константног нестајања једних и оснивања других организација, које су и саме често убрзо нестајале. С тим у вези, ни волонтирање није било знатнијег обима (упркос настојањима да се подстичу “дозвољене” волонтерске праксе у социјализму или можда управо због њих), што није неважно, у контексту тога да волонтери представљају изузетно важну претпоставку за развијање овог сектора. Међутим, због ангажовања волонтера, макар и ограниченог у цивилном сектору, врло често су стручњаци из јавног сектора свој однос неповерења према цивилном сектору током 1990–их објашњавали непрофесионализмом волонтера, односно “непоштенom конкуренцијом и сметњом за развој професионализма и истицали висок квалитет услуга које обучени кадрови и организоване друштвене службе могу да пруже” (Žegarac, 1999: 63).

Промене у сектору цивилног друштва, које су почеле да се рефлектују посредством изградње чвршће “инфраструктуре” организација које му припадају, као и израженије професионализације опажене су 1997. године (Miliivojević, 2006). Међутим, тек након 2000. године, дошло је до неких кључних подстицаја од стране државе, који су утицали на већу укљученост цивилног сектора у обезбеђивање социјалне сигурности. Ове промене представљале су један од сегмената свеукупне реформе система социјалне заштите, у правцу тзв. 3Д – деинституционализације, диверзификације и децентрализације. Тек се у контексту подстицања модернизације једног суштински пасивног система социјалне заштите, који би се у највећој мери могао идентификовати са усмереношћу ка новчаним накнадама (иако недовољно високог износа) и институцијама, могло очекивати да би цивилни сектор могао имати важнију функцију.¹⁶ Истовремено, фактор вишедеценијске доминације јавног сектора као актера у социјалној сигурности, упоредо са имицом и неразвијеношћу цивилног сектора, сигурно је упућивао на потребу за индуковањем сарадње међу њима. Стога су два индивидуална механизма, чије се иницирање временски преклапало, произвела ланац догађаја, представљајући прекретницу у односима јавног и цивилног сектора у Србији: конституисање Фонда за социјалне иновације и процес конципирања Стратегије за смањење сиромаштва у Србији.

Фонд за социјалне иновације основан је као транзиторни програмски механизам Министарства за социјална питања 2002. године,¹⁷ у сврху јачања ло-

¹⁶ Међутим, овакво фактичко стање, послужило је као основ за један нови, контра-мит, мит о држави као лошем сектору, на супрот миту о цивилном друштву као добром сектору.

¹⁷ Програм Фонд за социјалне иновације реализован је у сарадњи са УНДП, уз подршку Европске агенције за реконструкцију и развој, Владе Краљевине Норвешке и Одељења за међународни развој Владе Велике Британије (DfID).

калних капацитета актера у систему социјалне сигурности, на принципима, између осталог, плуралитета пружалаца услуга и стварања локалних партнерстава (Jovanović, Vuković, 2003), како би иновативни приступи са локалних нивоа утицали на реформе на централном нивоу (Sauer, Perišić, 2014) (приступ од доле на горе). Идентификована су три нивоа партнерских односа, од којих су само један представљала “партнерства [...] између јавног, приватног и трећег сектора (НВО сарађује са ЦСР, или са приватним предузећем)” (Vuković et al, 2006: 72). Полазећи од претпоставке да “установљавање система услуга, уместо система установа социјалне заштите захтева успостављање услова за мрежу услуга” (ibid., 10), програм је, све до 2009. године, функционисао као средишња тачка за бројне јавне и цивилне пружаоце социјалних услуга. С тим у вези, неке од евидентираних користи програма биле су: унапређење одрживости сарадње и пружања услуга као последица усклађивање партнера са програмским правилима; подстицање планирања и координације услуга, трансфера знања, као и квалитета и покривеност услугама кроз развој партнерских односа и умрежавање; системско позиционирање до тада непостојећих социјалних услуга. Гашење програма постало је негативан аспект имплементације, јер није пропраћено развијањем алтернативних механизма, као и што су ограничени капацитети Фонда биле “пренапрегнута” димензијама потреба за партнерским социјалним услугама.

Процес конципирања Стратегије за смањење сиромаштва, публиковане 2003. године, представљао је (први) важан пример и/или вежбу практиковања правила међународних институција. Почев од 1999. године, Светска банка и Међународни монетарни фонд захтевају креирање оваквих стратегија од свих држава у развоју. Он у највећој мери садржи кораке карактеристичне за тзв. рационално планирање (јавних политика), као и што “постоје детаљне смернице о врсти активности у које владе треба да се укључе да би припремиле ове стратегије. Владе добијају подстицаје за консултовање, за ангажовање социјалних партнера [...] Врсте ставки које ММФ и Светска банка идентификују као ‘добру праксу’ обухватају: [...] подстицање консултовања и партиципације; стварање веза кроз постојеће институције (Spiker, 2013: 211). Организације из цивилног сектора које се баве пружањем социјалних услуга узеле су учешће у консултативном процесу креирања и коментарисања Стратегије. “У процесу израде Стратегије учествовало је око 250 организација цивилног друштва, оформљен је Саветодавни одбор цивилног друштва као један од седам одбора који су управљали процесом израде Стратегије” (Lončar, Spasojević, 2010: 183). На тај начин, стиче се утисак да је укљученост била највиша тамо где је наметана правилима споља. Томе је комплементарно и то да је “један број консул-

тованих експерата и представника цивилног друштва изнео мишљење да је ова сарадња била само декларативна и да отуд истински не доприноси успостављању успешног партнерства између државе и цивилног друштва” (Milivojević, 2006: 42). У сваком случају, оваква укљученост цивилног сектора примењивана је и приликом израде неких других стратешких докумената,¹⁸ као и закона. Свакако, један од отворених проблема, поред ниске укључености цивилног сектора, представљају подједнако репрезентативност и релевантност укључених организација, односно питања кога заступају, да ли су заступљене све стране и сл.

Међутим, током дужег времена, чинило се да се на овим иницијативама и започео и завршио државни “пројекат” повезивања два сектора у области пружања социјалних услуга, а тек је 2010. године основана Канцеларија за сарадњу са цивилним друштвом, као институционални механизам за подршку и развој цивилног дијалога између Владиних институција и организација цивилног друштва (Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom, 2015).

3. Актуелно стање и опције за изградњу нових односа

3.1. Регулаторне претпоставке

На самом почетку процеса транзиције, у Србији је Законом о социјалној заштити и обезбеђивању социјалне сигурности грађана, који је усвојен 1991. године, постављен нови законодавни оквир за актере у области обезбеђивања социјалне сигурности. Упркос честим и бројним изменама којима је подврђаван, доношење новог закона изостало је све до краја марта 2011. године. Новим Законом о социјалној заштити настављени су и интензивирани реформски правци, а између осталог успостављена је разлика између права корисника на новчане накнаде и на социјалне услуге. При том, под социјалним услугама подразумевају се:

- 1) услуге процене и планирања;
- 2) дневне услуге у заједници;
- 3) услуге подршке за самосталан живот
- 4) саветодавна – терапијске и социјално – едукативне услуге
- 5) услуге смештаја (Закон о социјалној заштити, чл. 40).

Једна од области која је подврђнута суштинским изменама јесу решења о активностима пружаоца социјалних услуга из различитих сектора – јавног,

¹⁸ Јелена Лончар и Душан Спасојевић евидентирали су укљученост цивилног сектора у израду око 40 националних стратегија у Србији до 2010. године (Lončar, Spasojević, 2010).

цивилног и приватног. У овој области, законске одредбе у знатној мери одражавају основне интенције усвојене 2005. године Стратегијом о развоју социјалне заштите. Изузев међусекторске сарадње, која подразумева сарадњу установа социјалне заштите са организацијама и установама које припадају другим под-системима унутар јавног сектора (правосудни, здравствени, образовни), Законом се предвиђа да одређене социјалне услуге може “пружати и удружење, предузетник, привредно друштво или други облик организовања” (ibid., чл. 17). Околности у којима се предвиђа потенцијално укључивање ових актера лимитирано је на оне услуге “за којима постоји потреба, а не могу их обезбедити у потребном обиму установе социјалне заштите које је основала Република Србија, аутономна покрајина, односно јединица локалне самоуправе” (ibid., чл. 64). Додатно ограничење представља прописивање услуга, које не-јавни актери не могу пружати (услуге процене и планирања, услуге неодложне интервенције, услуге установа за васпитање деце и омладине и завода за социјалну заштиту и услуге породичног смештаја), што међутим има своје утемељење и оправдање, те је одржива опција. Насупрот томе, организације цивилног друштва могу пружати дневне услуге у заједници, услуге подршке за самосталан живот, саветодавно-терапијске и социјално-едукативне услуге, као и услуге смештаја (прихватилиште, предах смештај) (Vlaović Vasiljević, 2013). Закон прописује и да се услуге социјалне заштите набављају од лиценцираног пружаоца услуга у поступку јавне набавке услуга социјалне заштите (Закон о социјалној заштити, чл. 64), док је сам поступак детаљније регулисан *Правилником о ближим условима и стандардима за пружање услуга социјалне заштите*. Поред тога, уводе се и институти протокола о сарадњи, који се закључују у случајевима сарадње између установа унутар јавног сектора (ibid., чл. 58) и уговора о јавној набавци услуге, који се закључују у случајевима сарадње између јавног и цивилног (или приватног) сектора и којима се “обавезно уређује начин плаћања, праћење и трајање пружања услуге социјалне заштите, као и начин извештавања и услови раскида уговора” (ibid., чл. 65).

С једне стране, оваквим законским решењима, у суштини „легаллизоване“ су околности које су дуже време уназад постојале у пракси пружања социјалних услуга. Простор који је „понуђен“ изван-државним актерима уопштено, не само цивилном сектору, је релативно узак – држава се нерадо одриче својих надлежности, и то у оним околностима у којима нема капацитете да их спроводи.

С друге стране, у данашњем тренутку, упркос постојању законских одредби, постоји проблем са њиховом имплементацијом – некада једноставно недостају под-законски акти. Тако, на пример, систем финансирања услуга кроз конкурсе и јавне набавке још увек није успостављен, као и што “процес

за успостављање система лиценцирања пружалаца услуга још увек није приведен крају” (Vuković et al, _ : 4). Или, Закон предвиђа да “Центар за социјални рад упућује корисника ради коришћења услуге коју је Република Србија, аутономна покрајина, односно јединица локалне самоуправе обезбедила путем јавне набавке, овлашћеном пружаоцу услуга са којим је закључен уговор о пружању услуге” (Закон о социјалној заштити, чл. 74), а пути фактички не постоје. На неформалном нивоу, изузетно је важно да се питање неповерења између различитих (потенцијалних) партнера системски разрешава, као и да се “проблем преклапања и помешаних мандата не решава стварањем нових агенција и реформских органа” (Вошњак, Stubbs, 2007: 160).

3.2 Реперкусије на праксу

Подаци из *Матрица услуга социјалне заштите у надлежности локалних самоуправа*, објављени 2013. године, упућују на недвосмислену доминацију јавног сектора као пружаоца социјалних услуга у оним областима, у којима законски јесте могућа опција да пружаоци услуга буду цивилни и приватни сектори. Постоје одређена одступања, када су неке услуге у питању, тако да цивилни сектор показује доминацију, као што је могуће видети из табеле 1. Истовремено, приватни пружаоци услуга нису евидентирани (CLDS, 2013).

Квантитативни подаци о пружаоцима дневних услуга у заједници упућују на доминацију јавног сектора, у свим истраживаним услугама, која се креће од 53% када је у питању услуга помоћи у кући за особе са инвалидитетом до чак 75% када је у питању услуга помоћи у кући за старе. Једини изузетак представља услуга свратишта, у којој је јавни сектор заступљен само са једном четвртином (табела 1). То се може објаснити тиме што је услуга свратишта потекла из организација цивилног сектора, те да се оне и наставиле неупоредиво више да се ангажују на њеном пружању. С друге стране, када су у питању услуге за самосталан живот и саветодавне услуге, јавни сектор је једини или готово једини пружалац услуга становања уз подршку за младе и саветовалишта, респективно. Насупрот томе, две услуге чији су корисници особе са инвалидитетом, персонална асистенција и становање уз подршку, указују на доминацију цивилног сектора (табела 1). Разлог томе свакако јесте укљученост оног дела цивилног сектора који се на различите начине бави заступањем особа са инвалидитетом у заговарање права цивилног сектора на укљученост у процесе пружања социјалних услуга. Коначно, слично претходном скупу услуга, јавни сектор је једини или скоро једини у две услуге смештаја: прихватилишта за децу и прихватилишта општег типа. Додатно, доминантан је у услузи прихватилишта за жртве насиља (тзв. сигурне куће), а само нешто мало више присутан у услузи предах смештаја од цивилног сектора.

Табела 1 - Заступљеност јавних пружаоца дневних услуга у заједници

Услуге	Заступљеност јавних пружаоца, у %
Дневне услуге у заједници	
Помоћ у кући за старе	75
Помоћ у кући за особе са инвалидитетом	53
Помоћ у кући за децу	70
Дневни боравак за децу и младе са тешкоћама у развоју	54
Дневни боравак за старе	66
Дневни боравак за децу у сукобу са законом	70
Свратиште	25
Услуге за самосталан живот и саветодавне услуге	
Персонална асистенција за одрасле особе са инвалидитетом	31
Становање уз подршку за особе са инвалидитетом	40
Становање уз подршку за младе	100
Саветовалишта	95
Услуге смештаја	
Прихватилиште (општег типа)	95
Прихватилиште за децу	100
Прихватилиште за жртве насиља	87
Предах смештај	58

Извор: CLDS, 2013 (модификовано).

Резултати *Упоредног истраживања локалних пружалаца услуга социјалне заштите у Србији*¹⁹ комплементарни су са резултатима претходног истраживања, када су у питању три услуге које су анализирани: помоћ у кући, дневни боравак за старе и дневни боравак за децу са тешкоћама у развоју, између осталог, у оном делу који се односи на закључак да “трећину услуга спроводе организације цивилног друштва” (Vuković, Vuković, Svejić, _ : 9). Међутим, с обзиром на димензије анализе, ово истраживање омогућује и неке додатне, квалитативне увиде, које није могуће стећи из претходног.²⁰ Пре свега, постоје извесни заједнички именитељи за све три услуге, а то је да цивилни сектор има боље капацитете за ширење идеја и нових пракси и да више ангажује волонтере. Његов потенцијал умрежавања је виши у односу на јавни сектор, док су умрежавање и сарадња међу актерима уопштено интензивнији унутар локалне заједнице и унутар сопственог сектора. Када постоје изван сопствене локалне заједнице, онда је унутар–

¹⁹ Ово истраживање урађено је на узорку од 108 пружаоца услуга у циљу утврђивања конкурентности цивилног сектора у пружању три услуге у надлежности локалних заједница (Vuković et al, _).

²⁰ У овом раду, фокус ће бити на презентацији резултата који се односе на сарадњу између сектора.

секторска сарадња интензивнија од међусекторске. Новину представља интензивна сарадња са приватним сектором (77% организација цивилног сектора и 65% организација јавног сектора респективно) када је у питању услуга дневног боравка за децу са тешкоћама у развоју. Оба сектора имају сарадњу и са корисницима и њиховим породицама, али јавни сектор приказује незнатно виши степен укључености и сарадње са породицом у односу на цивилни, када је у питању планирање услуге помоћи у кући, док се сарадња у највећој мери исцрпљује разменом искустава, када је у питању услуга дневног боравка за старе (ibid.).

Овоме се може додати и квалитативна процена Завода за социјалну заштиту да “иако су невладине организације најчешће први носиоци и својеврсни пионири у успостављању социјалних услуга на локалном нивоу, институционализација тих услуга од стране локалних самоуправа за већину градова / општина још представља тешкоћу” (Zavod za socijalnu zaštitu, 2015). На тај начин, доминантан пружалац социјалних услуга у Србији је и даље јавни сектор, а доминантна установа јавног сектора Центар за социјални рад (ЦСР). ЦСР је осмишљен као кључни пружалац социјалних услуга и таква његова позиција неупитна је деценијама уназад, што не значи да није било бројних реформи усмерених ка модернизацији Центра. Те реформе нарочито су биле интензивне последњих петнаест година и резултовале су суштинским изменама у његовој организацији рада. “Инфраструктура” односно покривеност територије Србије Центрима је додатни аргумент у прилог тезе о опстајању његове доминантне улоге, у контексту постојања Центра у свакој општини или изузетно, постојања међуопштинског Центра.

Закључак

Однос(и) између јавног и цивилног сектора, као актера социјалне сигурности у Србији, прошли су, као што и пролазе, кроз различите фазе, које су условљене карактеристикама самих сектора, које су повратно условљене бројним друштвеним факторима. Тако је у периоду пре II светског рада, цивилни сектор преовлађујуће имао суплементарну функцију, с обзиром да је развијао услуге које нису биле статуторно предвиђене. Током социјализма, однос је био конфронтирајући, у оном делу у ком је држава настојала да изврши (и *de facto* вршила) контролу над цивилним сектором. Мањим делом, однос је био суплементаран, у контексту привида постојања одређених организација које би се у најширем смислу могле назвати цивилним сектором (што јесте изузетно упитно). Последично, овај период могао би се окарактерисати прикривеним конфронтирањем или боље негирањем. Насупрот томе, транзиција током 1990–их година одликовала се отвореном конфронтацијом, да би се тек у периоду након 2000. године почеле отварати опције за развој комплементарног модела “који подразумева

партнерство између државе која финансира услуге и невладиних организација које их пружају” (Matković, 2013: 23). У земљама у којима се гарантује висок ниво социјалне сигурности, по правилу, заступљен је комплементарни модел (ibid., 2013), што једним делом упућује на пожељан правац развоја односа у националним оквирима. Показало се и да бројна сазнања и докази о цивилном сектору из тзв. грађанских друштава, једноставно не функционишу у земљама у транзицији, каквима је и Србија припадала и/или припада, те да је добре праксе можда боље тражити у земљама са сличним историјатом развоја социјалног сектора уопштено, уз узимање у обзир специфичности националног развоја. За разлику од социјалних система, који су се традиционално обликовали ослањањем на цивилни сектор, национални систем социјалне сигурности, као што се могло видети, није пратио такву путању у прошлости, што захтева суштинско адаптирање „рецепата“ понуђених са стране.

Будући да се значај процеса *per se* не може пренагласити, због свега онога што се учи у процесу и у крајњем случају креирају последице, онда су специфичности националног настајања или поновног настајања цивилног сектора изузетно релевантне. Упркос транзицији, која је отворила простор за цивилни сектор, не може се занемарити контекстуална димензију на почетку 1990–их, нарочито релевантна за окружење политика у којима је цивилни сектор требало да се развија. Деценијама пре тога изграђивана је једнодимензионална социјална политика, односно систем социјалне сигурности у ком је држава имала на располагању бројне полуге, насупротив квази–постојећем цивилном сектору, за чији су развој прилике константно гушене. С друге стране, развијање цивилног сектора започето је у условима рата и санкција, што је имало важне реперкусије на њихове активности и на друштвену моћ. Све то одложило је каналисање цивилног сектора на начин на који је то урађено чак и у другим државама у транзицији, без узимања у обзир развијенијих друштава.

Као што је већ наговештено, и начелно и практично, јавни и цивилни сектор имају своје специфичности које делују потенцијално угрожавајуће на сарадњу у партнерству и учинак. По правилу, цивилни сектор ретко има стабилно финансирање; његове организације су начелно прилично флексибилне и донекле неформалне; њихов рад је независан, односно креирање њихове агенде је самостално. Из свих наведених разлога, цивилни сектор често је изложен различитим притисцима, динамикама и лојалностима: „пројектна логика усмерава невладине организације у правцу вертикалне партиципације на горе, а не хоризонталне партиципације на доле, тако да може резултовати концентрисањем моћи у рукама администратора и технократа“ (Јад, 2010: 200). Насупрот томе, јавни сектор има поуздано финансирање, иако је оно често неадекватно; социјалне службе поступају према прилично стриктним правилима, професионалци су преоптерећени

бројем корисника и административним радом унутар бирократизоване структуре; коначно, припадају јавном систему, са израженом хијерархијом. Поврх разлика које се тичу финансирања, организације и аутономије, постоји додатни изазов. Циљеви ефикасности, ефективности и одговорности, који су неизоставно повезани са јавним сектором, морају се на одговарајући начин поштовати и реализовати и у случају партнерства јавног сектора са цивилним сектором. И док код цивилног сектора може постојати страх од угрожавања независности и бирократизације, докле јавни сектор има страх од губитка контроле над активностима партнерске организације (Salamon, 1995), са последичним ефектима на његову одговорност према држави и корисницима услуга. Наведено се може превести у немогућност реализовања јавних циљева и генерисања неразумно високих трошкова. Предострожности које се односе на контролу, мониторинг и исходе подједнако су важни у случају ослањања на не-јавни сектор у имплементацији политика, мера и програма, пошто не постоје гаранције да ће се актери који су задужени за имплементацију придржавати свих формулисаних циљева политике.

Без обзира на то колико присутни, недостаци у развијању партнерстава између јавног и цивилног сектора изгледа да су мањи, него предности. Одговарајући одабир партнера, као и циљана група корисника, чине се као фактори који су од највећег утицаја на ефекте партнерстава, заједно са јасним механизмима контроле и одговорности за имплементацију.

ЛИТЕРАТУРА

- Barr, N. (1992). *Economic Theory and the Welfare State: a Survey and Interpretation*. London: LSE Research Online.
http://eprints.lse.ac.uk/archive/00000279_3_8. 2006.
- Beresford, (2005). Redistributing profit and loss: the new economics of the market and social welfare. *Critical Social Policy* 25 (4): 464-482.
- Bežovan, G. (2005). *Civilno društvo*. Zagreb: Globus.
- Bošnjak, V. Stubbs, P. (2007). Towards a New Welfare Mix for the Most Vulnerable: Reforming Social Services in Bosnia-Herzegovina, Croatia and Serbia. In: Ž. Lovrinčević, A. Mervar, D. Nestić, N. Starc, P. Stubbs, M. Sumpor and S. Švaljek (eds.), *Social Policy and Regional Development*, Zagreb: Institut za javne financije i Friedrich Ebert Stiftung, pp. 139-165.
- Brunsdon, E. (1999). Private Welfare. In: P. Alcock, A. Erskine and M. May (eds.) *The Student's Companion to Social Policy*, Oxford: Blackwell Publishers Ltd, pp. 154-160.
- Brkić, M. (1998). Neprofitne i nevladine organizacije. U: M. Milosavljević (prir.), *Socijalna politika u tranziciji*, Beograd: Centar za proučavanje alternativa i Socijalna misao, str. 343-370.
- CLDS – Centar za liberalno-demokratske studije (2013). *Mapiranje usluga socijalne zaštite u nadležnosti lokalnih samouprava*. Beograd: CLDS.
- Čekerevac, A. Perišić, N. (2015). Emerging of the Socialist Welfare States in Serbia and Montenegro. *Serbian Political Thought* 7 (11): 149-171.
- Davies, A. (1994). *Is There a Case for a Care Corporation?: The Voluntary Sector and Community Care*. London: Institute for Public Policy Research.
- Davies, J. (2015). Young People & Volunteering: Qualitative Experiences in Deprived Areas.
<http://www.socsci.ulster.ac.uk/policy/spa%20papers%206.pdf> 8. 3. 2016.
- Deakin, N. (1999). The Voluntary Sector. In: P. Alcock, A. Erskine and M. May (eds.) *The Student's Companion to Social Policy*, Oxford: Blackwell Publishers Ltd, pp. 161-168.
- Esping-Andersen, G. (1998). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Hill, M. (1996). *Social Policy – a Comparative Analysis*. London: Prentice Hall / Harvester Wheatsheaf.
- Jad, I. (2010). NGOs: between buzzwords and social movements. In: A. Cornwall and D. Eade (eds.) *Deconstructing development discourse: Buzzwords and fuzwords*, Oxford: Practical Action Publishing Ltd. in association with Oxfam GB, pp. 193-203.
- Johnson, N. (1999). State Welfare. In: P. Alcock, A. Erskine and M. May (eds.) *The Student's Companion to Social Policy*, Oxford: Blackwell Publishers Ltd, pp. 147-153.
- Jovanović, V. Vuković, D. (2003). Fond za socijalne inovacije – mehanizam unapređenja socijalne zaštite. *Socijalna misao* 2-3 (2003): 54-76.
- Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom (2015). *O nama*.
<http://civilnodrustvo.gov.rs/%D0%BA%D0%B0%D0%BD%D1%86%D0%B5%D0%BB%D0%B0%D1%80%D0%B8%D1%98%D0%B0/%D0%BE-%D0%BD%D0%B0%D0%BC%D0%B0.102.html> 16. 8. 2015.
- Lakićević, D. (1978). *Uvod u socijalnu politiku*. Beograd: Socijalna administracija.
- Lakićević, D. (1976). *Misao i praksa socijalne politike Jugoslavije između dva svetska rata*. Beograd: Institut za socijalnu politiku.

- Lončar, J. Spasojević, D. (2010). Institucionalni mehanizmi saradnje države i civilnog društva. U: V. Pavlović i Z. Stojiljković (prir.), *Savremena država – strukture i socijalne funkcije*, Beograd: Konrad Adenauer Stiftung i Fakultet političkih nauka, str. 173–193.
- Matković, G. (2009). Uloga nevladinih organizacija u pružanju usluga socijalne zaštite. U: G. Matković, M. Stranjaković i V. Kovačević (prir.), *Uloga nevladinih organizacija u pružanju usluga socijalne zaštite*, Beograd: Centar za liberalno–demokratske studije, str. 7–50.
- Milivojević, Z. (2006). *Civilno društvo Srbije potisnuto tokom 1990-ih – u potrazi za legitimitetom, prepoznatljivom ulogom i priznatim uticajem tokom 2000-ih*. Beograd: Argument i Centar za razvoj neprofitnog sektora.
- Nikolin, S. Paunović, Ž. Šečić, R. Vučković, N. (2002). Karakteristike trećeg sektora u Srbiji. U: B. Petrović (prir.), *Civilno društvo i nevladin sektor*, Beograd: Magna agenda, str. 119–137.
- Pejanović, S. (2004). *Socijalna politika*. Beograd: Defektološki fakultet Univerziteta u Beogradu.
- Perišić, N. (2016). *The Serbian Welfare State – a Transition Loser*. In: K. Schubert, P. de Villota and J. Kuhlmann (eds.), *Challenges to European Welfare Systems*, Heidelberg, New York, Dordrecht, London: Springer, pp. 647–669.
- Perišić, N. (2012). *Socijalna sigurnost između države i tržišta – doktorska disertacija*. Beograd: Fakultet političkih nauka.
- Pestieau, P. (2006). *The Welfare State in the European Union*. Oxford: Oxford University Press.
- Pošarac, A. (1995). Pauperizacija stanovništva u Srbiji – jedan od osnovnih uzroka potisnutosti civilnog društva. U: V. Pavlović (prir.), *Potisnuto civilno društvo*. Beograd: Eko centar, str. 329–366.
- RZS – Republički zavod za statistiku (2011). *Popis stanovništva*. Beograd: RZS.
- Salamon, L. (1995). *Partners in Public Service – Government–Nonprofit Relations in the Modern Welfare State*. Baltimore and London: The John Hopkins University Press.
- Sauer, M. Perišić, N. (2014). Local Networks in the Provision of Long-term Care Services in Serbia – a View from the South–East of Europe. *Sozialer Fortschritt* 63 (8): 209–215.
- Selimović, S. (2015). Ljudski resursi nevladinih organizacija kao faktor razvoja socijalnih usluga. U: A. Pandžić (prir.), *Menadžment u socijalnom radu – unapređenje kvaliteta socijalne zaštite*, Tuzla: Centar za socijalne inovacije, str. 137–181.
- Spicker, P. (2015). *The provision of welfare – Public Sector*. <http://www.spicker.uk/social-policy/socadmin.htm#publicsector> 15. 8. 2015.
- Spiker, P. (2013). *Socijalna politika – teorija i praksa*. Beograd: Fakultet političkih nauka.
- Torbica, D. (2002). Treći sektor građanskog društva. U: V. Pavlović i V. Vasović (prir.), *Postkomunizam i demokratske promene – demokratska rekonstrukcija države i političkog sistema*, Beograd: Jugoslovensko udruženje za političke nauke i Fakultet političkih nauka, str. 437–446.
- Ungerson, C. (1999). The Informal Sector. In: P. Alcock, A. Erskine and M. May (eds.) *The Student's Companion to Social Policy*, Oxford: Blackwell Publishers Ltd, pp. 169–174.
- Vlaović Vasiljević, D. (2013). *Vodič za organizacije civilnog društva – Standardi usluga socijalne zaštite u zajednici i procedure licenciranja*. Beograd: CLDS.
- Vuković, O. Vuković, D. Cvejić, S. (). *Uporedno istraživanje lokalnih pružalaca usluga socijalne zaštite u Srbiji: konkurentnost i inovativnost civilnog sektora*. Beograd: Trag fondacija.
- Zakon o socijalnoj zaštiti*. Službeni glasnik RS, br. 24/2011.
- Zavod za socijalnu zaštitu (2015). *Baza podataka o lokalnim socijalnim uslugama*. http://www.zavodsz.gov.rs/index.php?option=com_content&task=view&id=245&Itemid=245 16. 8. 2015.
- Žegarac, N. (1999). Dobrovoljni sektor i socijalna politika. U: M. Milosavljević i I. Vidanović (prir.), *Socijalni rad i dobrovoljne socijalne aktivnosti*, Beograd: Naučno–istraživački centar za socijalni rad i socijalnu politiku FPN, str. 49–72.

Natalija Perišić

Faculty of Political Sciences

University of Belgrade

NEW RELATIONS BETWEEN THE PUBLIC AND CIVIL SECTORS
– PARTNERSHIPS AND CONTRACTING IN THE PROVISION
OF SOCIAL SECURITY IN SERBIA

Summary: Activities of public and civil sectors in the provision of social security, as well as their relations, have been subjected to numerous assessments and changes, both in the global and national contexts. Efforts to overcome the shortages of each of the sectors and to improve their strengths have been increasingly present, via their networking into different partnership and/or contracting relations. A summary of the development of relations between the public and civil sectors in Serbia points to extremely different phases in the development of each of the sectors, with significant consequences for their mutual relations. The existing legal framework recognizes the need for the cooperation between the sectors in the provision of social security, but does not encourage it sufficiently. Despite its under-representation, the civil sector has been developing, both autonomously, and in cooperation with the public sector, with significant repercussions for the supply of social services and provision of social security. An evaluation of the development of social services in the future will be surely based, among other things, on the boundaries delineated by the legislators between the different service providers, but also on the capability to implement new solutions and relations.

Keywords: civil sector, public sector, partnership, social security, social services, Serbia.