



*Empowered lives.
Resilient nations.*

Priručnik

o modelima pružanja usluga socijalne zaštite

Vodič za kreatore politika i profesionalce
u regionu Saveza nezavisnih država



Podgorica, 2013.



EUROPEAN UNION
DELEGATION TO MONTENEGRO



Ministarstvo rada i socijalnog staranja



*Empowered lives.
Resilient nations.*

Priručnik o modelima pružanja usluga socijalne zaštite

Vodič za kreatore politika i profesionalce
u regionu Saveza nezavisnih država

Izdavanje na crnogorskom jeziku objavila Kancelarija Programa Ujedinjenih nacija za razvoj (UNDP) u Crnoj Gori, u okviru projekta „Reforma sistema socijalne i dječije zaštite – Unapređenje socijalne inkluzije“, koji finansira Delegacija Evropske unije u Crnoj Gori.

Autori Priručnika su Nilda Bullain i Luben Panov, eksperti Evropskog centra za neprofitno pravo (ECNP). Asistent na istraživanju: Hanna Asipovich, ECNP.

Evropski centar za neprofitno pravo (ECNP) je društveno odgovorna organizacija sa sjedištem u Mađarskoj koja promoviše politike i zakonske okvire za unapređenje poslova civilnog sektora u Evropi i šire. ECNP se bavi razmjenom alternativnih modela, naučenih lekcija i iskustava država regiona i obezbjeđuje uporedne podatke kako bi se pomoglo lokalnim partnerima u prilagođavanju i usvajanju novih rješenja u skladu sa svojim specifičnostima. ECNP obezbjeđuje pravnu pomoć u oblasti poslovanja organizacija civilnog društva, uključujući, između ostalog, zakone o udruženjima i fondacijama, javne finansije, filantropiju, ugovaranje socijalnih usluga, učešće javnosti i partnerstvo između države i civilnog sektora. Za više informacija, posjetite <http://www.ecnl.org/>

Sva prava zadržana. Reprodukovanje, čuvanje u istraživačkim sistemima ili prenošenje u bilo kojoj formi, na bilo koji način, elektronski, mehanički, fotokopiranjem, snimanjem ili drugačije nije dozvoljeno bez prethodnog odobrenja.

Mišljenja iznesena u ovoj publikaciji su stavovi autora i ne predstavljaju nužno stavove UNDP.

Urednik publikacije: Michaela Lednova
Stručni pregled: Pavle Golicin
Recenzenti (po abecednom redu): Alla Bakunts, Vesna Bošnjak, Vesna Cipruš, Balazs Horvath, Nick Maddock, Vladimir Mikhailev, Clare Romanik, Victoria Sbuelz, Stephan Schmitt-Degenhardt, Albert Soer
Lektor: Swapnil Edwards

Prevod: Aleksandar Šupeljak
Izdavač: Program Ujedinjenih nacija za razvoj – UNDP
Štampa: Studio Mouse
Tiraž: 100 primjeraka

ISBN : 978-92-95092-49-5
Copyright © 2012
Regionalna kancelarija UNDP za Evropu i Savez nezavisnih država

ISBN: 978-9940-614-06-5
Copyright © 2013
Kancelarija Programa Ujedinjenih nacija za razvoj u Crnoj Gori

Zahvalnost

Želimo da se zahvalimo sledećim partnerima koji su podržali istraživačke napore ECNP: Natalia Bourjaily, ICNL (SAD); Nune Pepanyan i Hasmik Madatyan (Jermenija); Hrachya Amiryan i Hripsime Kirakosyan, Misija Jermenija; Arsen Stepanyan, partner Jermenija (Jermenija); Elizabeth Warner i Aygul Kaptaeva, ICNL Kancelarija Centralna Azija (Kazahstan); Alex Vinnikov i Maxim Latsiba (Ukrajina), Roland Kovats, PACT (Ukrajina); Andrey Kroupnik, Odeljenje za internu politiku Gradskog parlamenta Odesse (Ukrajina); Mikhaylo Zolotuhin, "Fond za razvoj grada Mykolaiva" (Ukrajina); Katarzyna Szymielewicz i Piotr Bogdanowicz, Clifford Chance (Poljska).

Našu zahvalnost za podršku i pomoć dugujemo i pojedincima iz UNDP kancelarija, a posebno navodimo: Alla Bakunts iz UNDP Jermenije; Ainur Baimyrza, Maral Sheshembekova, Ekaterina Paniklova, Irina Yurchinskaya iz UNDP Kazahstana; Olga Chirkina, Valeriy Oliynyk i Victoria Sbuelz iz UNDP Ukrajine.

Veliki doprinos publikaciji je svojim savjetima i smjernicama dala Vesna Cipruš. Našu iskrenu zahvalnost dugujemo Pavlu Golicinu za sveobuhvatnu recenziju publikacije i njegove observacije. Takođe želimo da naglasimo učešće Stephana Schmitt-Degenhardta koji je značajno doprinio priručniku svojim poznavanjem privatnog sektora i privatno javnog partnerstva. Na kraju, posebnu zahvalnost zaslužuju: Alla Bakunts, Vesna Bošnjak, Vesna Cipruš, Balazs Horvath, Nick Maddock, Vladimir Mikhailev, Clare Romanik, Victoria Sbuelz, Stephan Schmitt-Degenhardt i Albert Soer koji su dali korisne komentare i sugestije.

Nilda Bullain i Luben Panov
Evropski centar za neprofitno pravo

Michaela Lednova
Regionalni centar UNDP Bratislava

Predgovor

Financijska i ekonomska kriza je uticala na nivo javne potrošnje za potrebe pružanja socijalnih usluga u svim zemljama regiona Saveza nezavisnih država (u daljem tekstu SND). Nastojanja da se ostvari veći uticaj uprkos smanjenim resursima navela su mnoge vlade da preispitaju načine na koje su navikli da pružaju socijalne usluge korisnicima. Jednak pristup socijalnim uslugama, integrisano pružanje usluga i adekvatna koordinacija relevantnih sektora i politika, zahtijeva visok nivo saradnje među različitim akterima – i državnim i nedržavnim. Da bi jedan takav pristup zasnovan na saradnji bio funkcionalan, potrebni su novi zakonski okviri i inovativne procedure i vještine. Što je još važnije, potrebna je promjena u stavovima i vrijednostima u cilju jačanja saradnje na različitim nivoima vlasti, kao i između državnih i nedržavnih aktera. U tom pogledu, dobro definisano partnerstvo između države i nedržavnih pružaoca usluga je od ključnog značaja.

Ideja o onome što čini adekvatan nivo i „pravi miks“ socijalnih usluga je otvorena za dalje razmatranje. Koncept partnerstva između države i nedržavnih aktera u oblasti pružanja usluga se različito tumači u različitim kontekstima, a ponekad ga i različiti akteri doživljavaju različito u istom kontekstu. Jedan aspekt, međutim nije predmet dalje rasprave – obaveza države da obezbijedi jednak pristup uslugama za sve građane koji su u stanju potrebe za takvom uslugom. Kako bi ispunile svoje obaveze, vlade u regionu sve više nastoje da stvore partnerstva sa nedržavnim akterima, najčešće organizacijama civilnog društva (u daljem tekstu OCD). Uprkos dilemama i različitim pristupima pružanju usluga, pomjeranje sa velferizma na perspektive socijalnog razvoja u smislu pružanja usluga postepeno se širi zemljama regiona. Jedan od značajnih elemenata je promjena prakse ugovaranja socijalnih usluga.

To je razlog zašto se ovaj Priručnik fokusira na ugovaranje socijalnih usluga – finansijsku podršku OCD u pružanju socijalnih usluga najranjivijim marginalizovanim grupama koje se moraju pružati na nivou zajednice. Takođe je važno napomenuti da ugovaranje socijalnih usluga nije u potpunosti novi koncept u zemljama regiona. Ipak, postoji prostor za ukrštanje praksi i dalje povećanje nivoa transparentnosti i odgovornosti aktera uključenih u ugovaranje i pružanje socijalnih usluga.

Na osnovu postojeće prakse i detaljnih studija slučaja iz tri zemlje SND – Jermenije, Kazahstana i Ukrajine – ovaj Priručnik pruža niz preporuka za donosiocje odluka, vodeći računa o prednostima, kao i glavnim izazovima za transparentno ugovaranje socijalnih usluga i pružanje socijalnih usluga usmjerenih na čovjeka. Različite politike, zakonski okviri i prakse date u ovom Priručniku imaju zajedničko sledeće: centralna vlast i lokalne vlasti doživljavaju OCD kao ključnog partnera u pružanju usluga.

Potrebno je naglastiti da OCD, sa svojim različitim misijama, stručnošću i kapacitetima mogu i treba da pokriju širok spektar uloga, te ih stoga ne treba posmatrati kao puke pružaoce usluga. Takođe, treba napomenuti da, ma koliko lokalne vlasti bile otvorene za učešće građana u monitoringu i pružanju socijalnih usluga, njihova sposobnost da postupaju adekvatno može biti limitirana zbog slabosti pravnih i institucionalnih okvira, kao i zbog nedostatka odgovarajućih vještina i tehničkih kapaciteta.

Stoga, izgradnja kapaciteta mora biti temelj naporima koji se ulažu u promovisanje i unapređenje inovativnih praksi ugovaranja socijalnih usluga. Postoji okvir za dalje otvaranje prostora za aktivnosti civilnog društva u državama regiona, kao i za dalje jačanje saradnje između vlasti i sektora civilnog društva.

Nadamo se da će ovaj Priručnik pružiti informacije i podatke koji će pomoći kreatorima politika i profesionalcima da uvedu inovativnu praksu unaprijeđenog i integrisanog pružanja usluga na nivou zajednice. Takođe se nadamo da će pružiti jak podstrek stvaranju bliskih poslovnih veza između svih aktera koji rade na ostvarenju zajedničkog cilja – boljeg pristupa uslugama i poboljšanju dobrobiti svih. Ovo je imperativ imajući u vidu da se sve brže primiče rok za ostvarenje Milenijumskih razvojnih ciljeva 2015. godine.



Jens Wandel

Zamjenik Regionalnog direktora i direktor Regionalnog centra

Sadržaj

AKRONIMI I SKRAĆENICE	8
REZIME	9
I. UVOD	14
I.1. O Priručniku	14
I.2. Metodologija	17
II. UKLJUČIVANJE NEDRŽAVNIH SUBJEKATA U PRUŽANJE SOCIJALNIH USLUGA: POLITIČKI OKVIR	19
II.1. Pristup koji se zasniva na poštovanju ljudskih prava	19
II.1.1. <i>Obaveze države da osigura pružanje socijalnih usluga</i>	19
II.1.2. <i>Fokusiranje na korisnike prilikom kreiranja politike</i>	20
II.2. Definisane socijalnih usluga	22
II.2.1. <i>Tipologija socijalnih usluga</i>	22
II.2.2. <i>Odgovornost za pružanje usluga</i>	24
II.2.3. <i>Decentralizacija socijalnih usluga</i>	25
II.3. Političko obrazloženje ugovaranja socijalnih usluga	28
II.4. Modeli saradnje vlade i OCD	33
II.5. Finansiranje nedržavnih pružaoca usluga od strane vlade	38
II.5.1. <i>Glavni mehanizmi finansiranja</i>	38
II.5.2. <i>Opšti principi finansiranja socijalnih usluga</i>	45
II.6. Ključni elementi u regulisanju ugovaranja socijalnih usluga	48
II.7. Preduslovi za efikasno ugovaranje socijalnih usluga	55
III. ULOGA OCD U PRUŽANJU SOCIJALNIH USLUGA	58
III.1. Pitanja koja treba razmatrati pri uključivanju OCD u sistem pružanja socijalnih usluga	58
III.2. Prednosti OCD kao pružaoca usluga	63
III.3. Prepreke za učešće OCD u pružanju socijalnih usluga	68
III.4. Komparativne prednosti OCD i profitnih organizacija u pružanju socijalnih usluga	73
IV. ANALIZA POLITIKE, PRAVNOG OKVIRA I PRAKSI U JERMENIJI, KAZAHSTANU I UKRAJINI	80
IV. 1. Koncept ugovaranja socijalnih usluga u regionu SND	80
IV. 2. Jermenija	83

IV.2.1. Kontekst	83
IV.2.2. Postojeće prakse ugovaranja socijalnih usluga (nacionalni i lokalni nivo)	85
IV.2.3. Pravni okvir za ugovaranje socijalnih usluga	87
IV.2.4. Studija slučaja: Misija Jermenija	89
IV.3. Kazahstan	94
IV.3.1. Kontekst	94
IV.3.2. Postojeće prakse ugovaranja socijalnih usluga	97
IV.3.3. Pravni okvir za ugovaranje socijalnih usluga	99
IV.3.4. Studija slučaja: opština Astana	103
IV.4. Ukrajina	108
IV.4.1. Kontekst	108
IV.4.2. Postojeća praksa ugovaranja socijalnih usluga	111
IV.4.3. Pravni okvir za ugovaranje socijalnih usluga	113
IV.4.4. Studija slučaja – opština Odesa	116
V. PREPORUKE	122
PRILOG 1: KONTROLNA LISTA ZA UVOĐENJE MEHANIZMA ZA UGOVARANJE SOCIJALNIH USLUGA NA LOKALNOM NIVOU	132
PRILOG 2: POJMOVNIK	148
PRILOG 3: JERMENIJA – LISTA OPŠTINA U KOJIMA JE USVOJENA REGULATIVA O SOCIJALNIM PARTNERSTVIMA	155
BIBLIOGRAFIJA I REFERENCE	156

Akronimi i skraćenice

AMD Jermenski dram

CEDAW Konvencija o svim oblicima diskriminacija žena

CIS Savez nezavisnih država

CSO Organizacije civilnog društva

CRPD Konvencija o pravima osoba sa invaliditetom

CRS Konvencija o pravima djeteta

ECIS Evropa i Savez nezavisnih država

ECNP Evropski centar za neprofitno pravo

EUR Euro

GDP Bruto društveni proizvod

HRBA Pristup zasnovan na poštovanju ljudskih prava

ICESCR Međunarodni sporazum o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima

ICNL Internacionalni centar za neprofitno pravo

KZT Kazahstanske tenge

NVO Nevladine organizacije

SIF Fond za socijalne inovacije

UK Ujedinjeno kraljevstvo

UAH Ukrajinske grivne

UNDP Program Ujedinjenih nacija za razvoj

USAID Američka agencija za međunarodni razvoj

USD Američki dolari

Rezime

Priručnik je pripremio tim Evropskog centra za neprofitno pravo (ECNP) bazirajući se na terenskom istraživanju u tri države – Jermeniji, Kazahstanu i Ukrajini. Tim je uradio sveobuhvatan pregled aktuelnih istraživanja i zakona koji se odnose na ugovaranje socijalnih usluga, sa naglaskom na Evropu i Savez nezavisnih država (SND).

Priručnik se bavi pružanjem usluga od strane organizacija civilnog društva (OCD) uz korištenje podrške javnih (državnih) fondova, najviše iz razloga što su OCD glavni nedržavni pružaoci usluga u SND regionu. Stoga, dok Priručnik u uvodnom dijelu predstavlja sve nedržavne pružaoce usluga, studije slučaja i smjernice su prije svega vezane za neprofitne, nevladine organizacije, u ovom slučaju organizacije civilnog društva.

Priručnik naglašava **obavezu države** da obezbijedi pružanje socijalnih usluga u skladu sa odredbama međunarodnih pravnih instrumenata, i prioritetno, pružanje usluga u skladu sa principima poštovanja ljudskih prava. Dok se nadležnost i finansiranje usluga ne može odvojiti od države, pružanje usluga se može ugovorom povjeriti nedržavnim pružiocima usluga. Kombinovani modeli pružanja usluga, proširenjem mogućnosti izbora, služe poboljšanju pristupa socijalnim uslugama ljudima u stanju socijalne potrebe.

Jedan od nalaza ovog Priručnika je da uspješno ugovaranje socijalnih usluga umnogome zavisi od procesa **decentralizacije**, što posebno podrazumijeva potrebu da se odgovarajući prihodi opredijele za ugovaranje socijalnih usluga kao i mandat za donošenje odluka o prihodima i rashodima na lokalnom nivou. Ukoliko državni organi prenesu odgovornost za usluge na opštinski nivo bez stvaranja odgovarajućeg okvira za finansiranje usluga, malo je vjerovatno da će se usluge pružati u potrebnom obimu i kvalitetu. U nekim slučajevima, usluge neće ni biti pružene, iako su lokalne samouprave po zakonu dužne da obezbijede pružanje usluga. Sa druge strane, od državnih organa se ne može očekivati da finansiraju sve lokalne potrebe zbog čega je neophodno istražiti sve mogućnosti finansiranja na lokalnom nivou (na primjer, kroz porez na nepokretnosti, lokalne takse, naknade i opštinska zaduženja).

Postoje razni **strateški argumenti za ugovaranje socijalnih usluga**. Jedan od osnovnih razloga uključivanja privatnih profitno i neprofitno orjentisanih pružaoca usluga je taj što država ne može sve sama da obezbijedi. Ugovaranjem

usluga, vlade se mogu koncentrisati na kreiranje politika kao njihovu osnovnu funkciju. Druga bitna prednost ugovaranja socijalnih usluga je ta, što nedržavni pružaoci usluga mogu stvoriti dodatnu vrijednost, odnosno dodatne koristi za iste usluge i/ili povoljniju cijenu u odnosu na uslugu koju pruža država.

Kako bi kombinovani modeli pružanja usluga uspješno funkcionisali, neophodna je **jasno precizirana procedura** ugovaranja socijalnih usluga. Kod procedura ugovaranja socijalnih usluga, ključni su principi otvorene i pravedne konkurencije, transparentnosti i odgovornosti trošenja javnih fondova. Opšta pravila javnih nabavki obično nisu u potpunosti odgovarajuća za nabavku socijalnih usluga – u najboljem slučaju mogu služiti kao polazna osnova za regulisanje ugovaranja socijalnih usluga. Najvidljivija razlika se ogleda u tome da kod ugovaranja socijalnih usluga sama cijena ne treba da bude odlučujući faktor kod odabira pružaoca. Kvalitet usluge i drugi faktori koji određuju najveću dobit za novac treba da imaju prednost; u stvari, cijene se obično utvrđuju državnim ili opštinskim propisima.

U ovom Priručniku identifikovano je pet ključnih **preduslova** za efikasno ugovaranje socijalnih usluga čijim odsustvom bi se ugrozio njegov uspjeh:

(1) **Balans između nadležnosti i moći odlučivanja:** U slučajevima kad je opštinama data nadležnost da obezbijede pružanje socijalnih usluga, potrebno je da budu u poziciji da utvrde potrebe za te usluge i lokalno ostvare prihode potrebne za njihovo finansiranje.

(2) **Pristupačnost:** Potrebno je imati na raspolaganju dovoljna, odgovarajuća, i predvidiva sredstva za finansiranje usluga na lokalnom nivou kako bi bilo sigurno da će korisnici imati adekvatan pristup uslugama.

(3) **Kapacitet:** I lokalne samouprave i OCD moraju da ulažu u razvoj posebnih vještina kako bi se uključili u proces ugovaranja socijalnih usluga.

(4) **Transparentnost:** Ugovaranje socijalnih usluga može biti kompromitovano nedostatkom transparentnog i korektnog procesa dodjele i praćenja realizacije ugovora.

(5) **Odgovornost:** Odgovarajući kontrolni mehanizmi - kako za lokalne samouprave tako i za OCD - kako bi pružaoci usluga bili u funkciji pružanja socijalnih usluga čiji je krajnji cilj obezbjeđenje bolje pristupačnosti usluga korisnicima kao i prilagođavanje usluga potrebama korisnika.

Postoji niz značajnih **prednosti OCD kao pružaoca usluga**: (1) bliži su korisnicima i problemima sa kojima se oni susreću; (2) imaju značajan potencijal za inovacije; i (3) fleksibilnije su i sa tim u vezi lakše odgovaraju na potrebe korisnika. Takođe, mogu da stvore dodatnu vrijednost i umnože efekte intervencije spajajući sredstva iz javnih fondova sa filantropskim fondovima. OCD često posjeduju stručnost koje nema u javnom sektoru i daju nove ideje u stvaranju politika. Imajući sve ovo u vidu, OCD treba posmatrati kao partnere i uključiti ih u kompletan proces ugovaranja socijalnih usluga – od definisanja prioriteta do pružanja usluge i monitoringa/evaluacije.

Kod sagledavanja koncepta **ugovaranja socijalnih usluga u regionu SND**, potrebno je naglasiti činjenicu da, iako postoji termin koji se naširoko koristi u ovim državama („*socialnyi zakaz*“ – „*socijalni red*“), koncept sam po sebi nije jasan i ima drugačije značenje u različitim državama. Ugovaranje socijalnih usluga predstavlja svojevrсно preklapanje politika za pružanje socijalnih usluga i za pružanje podrške OCD. U većini država ovog regiona obje ove politike su još u ranim fazama te se često smatraju identičnim.

Na primjer, *socijalni red* kao instrument tipično podržava ne samo OCD koje se bave pružanjem socijalnih usluga, već podržava i aktivnosti na polju obrazovanja, kulture, zaštite životne sredine i čak institucionalne troškove organizacija. Iz tog razloga, važno je naglasiti da je osnovna svrha ugovaranja socijalnih usluga, kao što definiše ovaj Priručnik, obezbjeđenje pružanja osnovnih socijalnih usluga onom dijelu populacije kojoj su i potrebne.

U isto vrijeme, uključivanje OCD u pružanje usluga može imati presudan uticaj na njihov razvoj i održivost, što je važna korist koja nastaje iz kombinovanih modela pružanja socijalnih usluga u regionu SND. Analiza država i studije slučaja predstavljene u Priručniku pokazuju dobre prakse u sprovođenju određenih elemenata ugovaranja usluga, kao i izazove sa kojima se suočavaju vlade, lokalne samouprave i OCD kao pružaoci usluga.

Priručnik daje niz preporuka donosiocima odluka i svim relevantnim subjektima u suočavanju sa izazovima, povećanju efikasnosti ugovaranja socijalnih usluga i poboljšanju pristupa socijalnim uslugama u regionu. Preporuke su zasnovane na istraživanju sprovedenom u tri države, a neke od njih analiziraju probleme specifične za te države. U isto vrijeme, imajući u vidu sličnosti sistema pružanja usluga u regionu SND, kada se prilagode kontekstu, mogu se primijeniti u svim državama regiona. Preporuke uključuju sledeće:

- **Odgovornost za pružanje socijalnih usluga mora ostati na nivou države:** Države su dužne da obezbijede osnovne socijalne usluge i treba da razviju adekvatne strateške okvire kako bi se ta obaveza ispunila; strateški okvir može sadržati ugovaranje socijalnih usluga kao osnovni ili komplementarni mehanizam za pružanje socijalnih usluga.
- **Države treba da obezbijede odgovarajuće finansiranje usluga koje su po zakonu obavezne da pruže:** Ova odgovornost podrazumijeva obezbjeđenje dovoljnih i predvidivih (dugoročnih/stalnih) sredstava za usluge, bilo na državnom ili lokalnom nivou.
- **Postoji potreba da se napravi razlika između finansijske podrške (grantova) OCD i ugovora za socijalne usluge:** Grantovi su mehanizam koji više odgovara finansiranju inovacija, start-up biznisa i za izgradnju kapaciteta, dok ugovaranjem treba da se finansira dugoročno pružanje usluga.
- **Postoji potreba da se kreira poseban mehanizam i razviju smjernice i uputstva za ugovaranje socijalnih usluga:** Radi se o formi koja se razlikuje od procedure javnih nabavki, i služi za dobijanje odgovarajuće „vrijednosti za novac“. Kod pružanja socijalnih usluga, cijena ne treba da bude jedini odlučujući faktor; međutim, ugovaranje socijalnih usluga je slično proceduri javne nabavke u smislu poštovanja principa transparentnosti i odgovornosti za trošenje sredstava iz javnih fondova.
- **Prava i potrebe korisnika treba da imaju centralno mjesto u cijelom procesu:** Potrebno je korisnike uključiti u analizu potreba i osmišljavanje usluga; korisnici treba da imaju mogućnost izbora mehanizma za pružanje usluga i potrebno ih je podsticati da učestvuju u procesu nadgledanja i evaluacije usluga.
- **Države treba da investiraju u razvoj kapaciteta lokalnih organa vlasti i OCD:** Dok je ovo dilema u smislu vremenskog i finansijskog ograničenja, pristup postepenog uvođenja mehanizma ugovaranja socijalnih usluga može pomoći kod usmjeravanja investicija. Govori se o najvažnijem pitanju u regionu jer organi vlasti moraju da naprave iskorak od pružanja usluga ka kreiranju politika i praćenju standarda kvaliteta, a OCD treba da obezbijede kontinuitet usluga i ispune standarde kako bi postali efikasni pružaoci usluga.
- **Organizacijama civilnog društva treba dozvoliti da se bave direktnim privrednim (profitnim) aktivnostima:** koje nisu samo jedan od važnih izvora održivosti OCD već pomažu unapređenju ugovaranja socijalnih usluga.

- **Postoji potreba za efikasnim praćenjem pružanja usluga:** Svrha evaluacije (fokus na procesu, performansama, uticaju) mora da bude jasna, a OCD i korisnici treba da budu uključeni u proces praćenja, zajedno sa vladinim institucijama nadležnim za monitoring i provjeru kvaliteta.
- **Ugovaranje socijalnih usluga najbolje funkcioniše u partnerstvu:** Iako svi subjekti za cilj imaju pružanje najboljih usluga korisnicima, ugovor kojim se definiše okvir saradnje služi postizanju međusobnog povjerenja kao i modela finansiranja između opština, OCD i privatnog sektora. Takođe, usmjerava očekivanja i poboljšava izvršavanje dogovorenog.

I. Uvod

I.1. O Priručniku

Mnoge države Saveza nezavisnih država (SND) se nalaze u procesu restrukturiranja sistema socijalne zaštite kako bi odgovorile na produbljene ekonomske i socijalne izazove. U tom procesu, traže se načini da se postigne balans između centralnog i lokalnog nivoa vlasti, u smislu nadležnosti i finansiranja. Ove promjene predstavljaju mogućnost i potrebu za jačanje partnerstva između nedržavnih pružaoca usluga (OCD i privatnog biznisa) i države.

Financijska i ekonomska kriza su za rezultat imale pad BDP i budžetskih prihoda u velikom broju država regiona SND što ima ekonomske ali i socijalne posledice – gubljenje zaposlenja nije praćeno otvaranjem novih radnih mjesta. Vlade moraju da urade više, sa manje resursa raspoloživih za finansiranje socijalnih usluga. Smanjene mogućnosti za zaposlenje još više pogoršavaju situaciju najugroženijih kategorija društva – dugoročno nezaposlenih, migranata, izbjeglica i raseljenih lica, osoba sa invaliditetom, manjina i drugih u teškoj socijalnoj situaciji.

Pogoršanje socijalne situacije stvara potrebu za ujednačavanjem napora svih subjekata – centralnih i lokalnih nivoa vlasti, OCD, privatnog biznisa i društva u cjelini – u redizajniranju sistema socijalne zaštite ovih država i rješavanju socijalnih problema korištenjem inovativnih i efikasnih modela pružanja usluga. Namjera ovog Priručnika je da **istraži jedan pristup reformi sistema socijalne zaštite u Istočnoj Evropi i primarno zemljama regiona SND – „ugovaranje socijalnih usluga“** predstavljajući načine na koje država (centralni i lokalni nivo) može saradivati sa nedržavnim pružaocima usluga kako bi se usluge pružile krajnjim korisnicima – takozvani „kombinovani modeli“¹.

„Socijalne usluge“ i „ugovaranje socijalnih usluga“ nisu međunarodno usklađeni termini sa jedinstvenom definisanim ciljem koji bi bio relevantan za sve zemlje u regionu. Ipak, postoje određene sličnosti, svaka zemlja ima sopstveni pristup i pitanja koja je potrebno obraditi proizilaze iz pomenutih razlika. Stoga, kada je riječ o mogućnostima sklapanja ugovora sa nedržavnim pružaocima usluga

¹ Kombinovani model pružanja socijalnih usluga se odnosi na saradnju između države i nedržavnih pružaoca usluga u finansiranju i pružanju usluga. Za detaljniju definiciju pogledajte Pojmovnik.

za potrebe pružanja socijalnih usluga, moraju se jasno definisati usluge koje su obuhvaćene i potencijali pružaoci usluga. Istraživački tim se fokusirao na socijalne usluge u njihovom **užem smislu – usluge u oblasti socijalne zaštite usmjerene na ranjive grupe**, koji isključuje novčane transfere za siromašne i ranjive. *(Detaljnija definicija socijalnih usluga i dodatno objašnjenje termina korišćenih u ovom Priručniku se može pronaći u Pojmovniku).*

Pored toga, po završetku analize dokumentacije i posjeta terenu², postalo je jasno da će glavna pažnja ovog Priručnika biti usmjerena na **pružanje usluga od strane OCD uz podršku javnih izvora finansiranja**, s obzirom na to da su OCD glavni nedržavni pružaoci usluga u zemljama regiona SND. Stoga, pored ukazivanja na sve nedržavne pružaoce usluga u određenim dijelovima, u ovom Priručniku su takođe date i studije slučaja kao i dalje smjernice imajući u vidu prvenstveno neprofitne, nevladine organizacije, označene ovdje kao CSO.

Ovaj Priručnik ima za cilj podizanje nivoa svijesti o prilikama i izazovima koji se odnose na ugovaranje socijalnih usluga, kao i predstavljanje osnovnih pitanja vezanih za relevantno zakonodavstvo i praktičnu primjenu istog. Takođe, može služiti i kao osnova za otvaranje dijaloga između različitih aktera kada je riječ o tome kako se ugovaranje socijalnih usluga može dalje razviti u tim zemljama, a da se pri tom osigura da služi svojoj primarnoj svrsi – poboljšanju pristupa socijalnim uslugama onima kojima su usluge potrebne. Iako se analiza država i analize slučaja fokusiraju na SND, analitički okvir, nalazi i preporuke će takođe biti relevantne za zemlje Zapadnog Balkana i ostale zemlje u tranziciji.

2 Tokom posjete Jermeniji, Kazahstanu i Ukrajini, istraživački tim razgovarao je sa zaposlenima u ministarstvima i lokalnim vlastima koji u praksi primjenjuju ugovaranje socijalnih usluga, kao i sa OCD i korisnicima. Održane su fokus grupe u sve tri zemlje uz učešće lokalnih aktera uključenih u ugovaranje socijalnih usluga.

Ova publikacija ima za cilj da pruži odgovor na sledeća pitanja:

- Šta je ugovaranje socijalnih usluga i kako se može primijeniti u kontekstu Saveza nezavisnih država?
- Zašto bi vlada bila zainteresovana za ugovaranje socijalnih usluga?
- Koji su ključni elementi regulatornog okvira za ugovaranje socijalnih usluga?
- Kako se može finansirati pružanje socijalnih usluga ako ih pružaju nedržavni subjekti?
- Koja je uloga OCD u pružanju socijalnih usluga?
- Koje su prednosti sklapanja ugovora za pružanje socijalnih usluga sa OCD?
- Koji su rizici i prepreke?
- Koji su neophodni koraci koje vlada treba da preduzme ukoliko želi da uvede efikasan sistem ugovaranja usluga?

Struktura Priručnika je osmišljena tako da pruži smjernice kreatorima politika, profesionalcima i ostalim akterima iz javnog i iz nedržavnog sektora za davanje odgovora na prethodna pitanja. Priručnik obuhvata:

- Razmatranje šire politike i regulatornog okvira koji se odnosi na ugovaranje socijalnih usluga;
- Opis obrazloženja osnovne politike i uslova pod kojima se centralne vlasti i vlasti na lokalnom nivou mogu uključiti u ugovaranje socijalnih usluga;
- Razliku između ugovaranja pružanja socijalnih usluga i ostalih oblika finansiranja OCD od strane vlade date u kratkim crtama;
- Analizu uloge OCD u pružanju socijalnih usluga;
- Opis situacije sa posebnim osvrtom na ugovaranje socijalnih usluga u tri odabrane zemlje saveza nezavisnih država – Jermeniji, Kazahstanu i Ukrajini³;
- Predstavljanje tri studije slučaja zajedno sa pitanjima koja je potrebno obraditi - po jedna iz sve tri zemlje;
- Preporuke zemljama kako da unaprijede svoje sisteme pružanja socijalnih usluga uključivanjem OCD u pružanje socijalnih usluga putem mehanizama ugovaranja socijalnih usluga.
- Listu praktičnih koraka namijenjenu lokalnim vlastima koji se odnose na uvođenje mehanizama ugovaranja socijalnih usluga.

3 Za kriterijum odabira ove tri zemlje pogledajte dio 1.2 Priručnika.

Priručnik će takođe biti od koristi i:

- Državnim i lokalnim vlastima, kao pomoć u reformisanju njihovih sistema pružanja socijalnih usluga i uvođenju mehanizama ugovaranja pružanja socijalnih usluga sa nedržavnim subjektima;
- Lokalnim vlastima, kao pomoć pri mapiranju potreba u njihovim zajednicama i planiranju njihovog rješavanja;
- Kancelarijama UNDP, kao pomoć pri razumijevanju prednosti i mana mješovitih modaliteta pružanja socijalnih usluga i uloge OCD i ostalih nedržavnih pružaoca u procesu pružanja socijalnih usluga; i u osmišljavanju programa kako bi što bolje definisali partnerske odnose kada je riječ o pružanju socijalnih usluga u određenim kontekstima;
- OCD i ostalim pružaocima socijalnih usluga, kao pomoć boljem razumijevanju sveukupnog sistema pružanja socijalnih usluga; pomažući im da identifikuju nužna poboljšanja vezana za sopstvene kapacitete i poboljšanja koja su nužna u sveukupnom sistemu pružanja usluga; i kao pomoć zagovaranju njihovog poboljšanja.

1.2. Metodologija

Priručnik je baziran na:

- (a) Pregledu postojećih istraživanja i zakonodavstva koje se odnosi na ugovaranje socijalnih usluga, prvenstveno u Evropi; i
- (b) Izučavanju tri države predložene od strane autora a koje je odobrio Regionalni centar UNDP u Bratislavi – Jermenija, Kazakstan i Ukrajina.

Ove zemlje su odabrane zato što svaka prikazuje različit model ugovaranja socijalnih usluga: one predstavljaju tri različite regije SND, ali se istovremeno razlikuju u pogledu veličine, privrede i socijalnog sistema. Štaviše, ove tri zemlje su na različitom nivou procesa decentralizacije sopstvenih sistema socijalne zaštite i uključivanja OCD u pružanje socijalnih usluga. Republika Jermenija je primjer kako je vlada započela finansiranje OCD pružanja usluga u zemlji gdje socijalne usluge još uveliko pružaju nedržavni subjekti. U Kazahstanu, postoji centralizovani sistem državne podrške – preko 10 milona američkih dolara je opredijeljeno za „socijalne ugovore“ u 2009. god⁴, a vlada je neprestano naglašavala svoju posvećenost ugovaranju socijalnih usluga; istovremeno,

4 Kaptajeva, A., *Kazakh Iskustva u finansiranju nevladinih organizacija kroz ugovaranje socijalnih usluga, Izvještaj o trećem sektoru*, Kirgistan, jun 2010, g.

postoje i dobri primjeri ove prakse na lokalnom nivou. Ukrajina se može posmatrati kao zemlja u kojoj se njeguju različiti metodi saradnje između države i OCD i koja razvija sve kompleksniji i sofisticiraniji sistem ugovaranja socijalnih usluga.

Priručnik je pripremljen na osnovu:

- Analize dokumenata pri čemu su proučavani aktuelni zakoni i nacrti zakona u Jermeniji, Kazahstanu i Ukrajini, dostupna regulativa i ostala relevantna dokumenta (npr. prethodna regulativa, podaci/statistika);
- Obimnog pregleda relevantne međunarodne literature, uključujući akademske studije, izvještaje vladinih agencija i OCD, podatke UNDP i ostalo (*za kompletan spisak pogledajte Bibliografiju*);
- Posjeta terenu u sve tri zemlje i sastanaka sa nacionalnim i lokalnim ekspertima, donosiocima odluka, predstavnicima OCD i ostalim akterima iz sva tri sektora;
- Okruglih stolova organizovanih u svakoj od zemalja sa ekspertima i akterima, na kojima se razgovaralo o prednostima, slabostima i nedostacima postojećih sistema socijalnih usluga;
- Proučavanju individualnih studija slučaja koje pružaju uvid u praksu ugovaranja socijalnih usluga u svakoj zemlji;
- Razgovora sa i *recenzije* zaposlenih u područnim kancelarijama UNDP i Regionalnom centru u Bratislavi.

II. Uključivanje nedržavnih subjekata u pružanje socijalnih usluga: Politički okvir

II.1. Pristup koji se zasniva na poštovanju ljudskih prava

Prvo i najvažnije, kod razumijevanja političkog okvira za ugovaranje socijalnih usluga, mora se uzeti u obzir pristup koji se zasniva na poštovanju ljudskih prava (HRBA) (*Objašnjenje termina HRBA možete naći u Pojmovniku*). Na početku se mora naglasiti da ugovaranje socijalnih usluga ne predstavlja delegiranje ili prenošenje odgovornosti za socijalne usluge na nedržave subjekte. Prije svega to je što efikasnije obezbjeđivanje pružanja socijalnih usluga, putem mješovitih modaliteta pružanja socijalnih usluga i uključivanje nedržavnih pružaoca usluga, uz korišćenje jasno definisanih i transparentnih procedura.

II.1.1. Obaveze države da osigura pružanje socijalnih usluga

U vezi sa raspodjelom rada među državnim i nedržavnim subjektima u oblasti pružanja socijalnih usluga, možemo napraviti razliku između tri komponente koje je neophodno ispitati pri izradi političkog okvira za ugovaranje socijalnih usluga:

- Odgovornost za pružanje socijalnih usluga;
- Finansiranje usluga;
- Funkcionisanje usluge.

U skladu sa principom poštovanja ljudskih prava, država uvijek mora snositi troškove pružanja usluga; ovu *odgovornost* ne može prenijeti na pružaoca usluga⁵. Vlada će takođe, neizbježno, biti glavni akter u *finansiranju* tih usluga, iako su često nevladini izvori finansiranja uključeni u pružanje socijalnih usluga kao dopuna finansijskim sredstvima koje obezbjeđuje vlada i kao određeno poboljšanje dostupnosti sredstava. Na kraju, iako vlada može biti i glavni (ili čak i jedini) pružalac koji *pruža* date usluge na lokalnom nivou, ova uloga se može efikasno ugovoriti sa nedržavnim akterima, i tada ugovaranje stupa na scenu.

5 Glavni instrumenti za ostvarivanje ljudskih prava na koje bi se mogli u ovom kontekstu pozvati su između ostalih Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima (ICESCE); Konvencija o pravima djeteta (CRC); Konvencija o svim oblicima diskriminacija žena (CEDAW); Konvencija o pravima osoba sa invaliditetom (CRPD).

Pod principom postupne realizacije ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava, vlade moraju preduzeti neophodne mjere u cilju ispunjenja pomenutih prava čak i kada se suočavaju sa finansijskim ograničenjima⁶. Ugovaranje socijalnih usluga je jedan od mogućih instrumenata koji bi se mogao iskoristiti za smanjenje sve većeg pritiska koji nastaje iz potrebe za socijalnim uslugama u situaciji u kojoj vlade ne mogu opredijeliti dovoljno sredstava da samostalno zadovolje osnovne socijalne potrebe (*od zemalja uključenih u ovaj Priručnik, Jermenija je tipičan primjer*). Međutim, na uključivanje nedržavnih pružaoca socijalnih usluga *ne treba gledati kao na zamjenu* obaveza koje treba da ispunjava vlada kako bi osigurala podjednak pristup socijalnim uslugama za sve grupe ljudi kojima su iste potrebne.⁷

Odgovornost država kada je riječ o pružanju socijalnih usluga se izražava prvenstveno kroz *zakone koji regulišu socijalnu zaštitu* kojima se: (1) uspostavljaju obavezni zadaci centralnih i lokalnih vlasti u pružanju socijalnih usluga, (2) utvrđuju odgovarajući resursi za potrebe ispunjenja tih zadataka, i (3) reguliše primjena tih zakona. Sve države koje su bile predmet istraživanja u ovoj studiji su već preduzele određene korake - i na državnom i na lokalnom nivou - u cilju kreiranja povoljnih zakonskih i fiskalnih okvira za ugovaranje socijalnih usluga. Međutim, da bi se iskoristile sve prednosti - posebno kada su pozitivni ishodi za korisnika usluga fokus pri kreiranju politike - država mora razviti složen i sofisticiran zakonodavni, finansijski i sistem nadzora što se pokazalo kao stalni izazov čak i za najrazvijenije privrede⁸. U Poglavlju **II.6** dat je kratak pregled ključnih elemenata jedne takve regulative.

II.1.2. Fokusiranje na korisnike prilikom kreiranja politike

Kada je riječ o ugovaranju socijalnih usluga, prava i potrebe korisnika moraju predstavljati srž politike koja se kreira. Ovo podrazumijeva da usluge, bilo da ih pružaju javni ili nedržavni pružaoci usluga, moraju uzimati u obzir prava korisnika da imaju pristup adekvatnim uslugama i njihovim potrebama za socijalnim uslugama, a sve u svijetlu principa navedenih u međunarodnim sporazumima i nacionalnim zakonima. Ta prava nisu formulisana na jedinstven

6 Član 2 ICESCR nalaže obavezu svim državama članicama da „*preduzmu korake ... koristeći u najvećoj mogućoj mjeri svoje raspoložive izvore kako bi se postepeno postiglo puno ostvarenje prava priznatih u ovom paktu svim odgovarajućim sredstvima, posebno uključujući donošenje zakonodavnih mjera.*“

7 Fokusiranje na princip poštovanja ljudskih prava može podrazumijevati da čak i onda kada država ima potrebna finansijska sredstva, angažovanje nedržavnih subjekata može poboljšati pristup i kvalitet usluga koje se pružaju korisnicima (na primjer, kroz veću mogućnost izbora, konkurenciju među pružaocima usluga, itd.).

8 Vidjeti npr. tekuću debatu u Velikoj Britaniji o ugovaranju socijalnih usluga, 16. novembar 2010. g. <http://www.serco.com/instituteresource/subjects/UKmkt/thirdsector/index.asp>

način; međutim, na osnovu tumačenja Međunarodnog sporazuma o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima (ICESCR) i pratećeg Opcionog protokola od strane različitih UN agencija i ostalih razvojnih aktera, ta prava se mogu sumirati na sledeći način:⁹

- **Dostupnost:** Funkcionalni sadržaji i usluge moraju biti dostupni u dovoljnoj mjeri na adekvatnim nivoima teritorijalne uprave. Konkretna priroda sadržaja, dobara i usluga varira u zavisnosti od brojnih faktora, uključujući i nivo razvijenosti određene zemlje. Međutim, nivoi osnovnih socijalnih usluga definisanih zakonom (uključujući međunarodne sporazume, kao i zakonodavstvo na državnom i lokalnom nivou) moraju biti dostupni ženama i muškarcima, djevojčicama i dječacima u stanju socijalne potrebe.
- **Pristupačnost:** Pristupačnost ima četiri dimenzije koje se međusobno preklapaju:
 - **Nediskriminacija:** Sadržaji i usluge moraju biti podjednako pristupačni svima, posebno najranjivijim i/ili marginalizovanim pojedincima i grupama, u skladu sa zakonom i zapravo, bez diskriminacije po bilo kom zabranjenom osnovu.
 - **Fizička pristupačnost:** Sadržaji i usluge moraju biti bezbjedne, fizički pristupačne svim ljudima, posebno ranjivim i/ili marginalizovanim grupama, kao što su starija lica, osobe sa invaliditetom (uključujući one sa senzornim i/ili fizičkim nedostacima) i etničke manjine.
 - **Ekonomska pristupačnost:** Osnovne socijalne usluge moraju biti pristupačne korisnicima. Plaćanje socijalnih usluga mora biti zasnovano na principu jednakosti, obezbjeđujući na taj način pristupačnost usluge svima, uključujući socijalno ugrožene grupe.¹⁰
 - **Pristup informacijama:** pristup podrazumijeva pravo da se traže, dobijaju i dijele informacije i ideje koje se tiču pruženih socijalnih usluga
- **Prihvatljivost:** Usluge moraju poštovati ljudsko dostojanstvo i biti kulturološki prikladne, tj. poštovati kulturu pojedinaca, manjina, ljudi i zajednica, biti osjetljive na rodne zahtjeve i zahtjeve životnog ciklusa, i istovremeno biti osmišljene tako da poštuju povjerljivost i unapređuju kvalitet života korisnika.

9 Na osnovu: *Pravo na najveći mogući standard zdravlja: 08/11/2000. E/C.12/2000/4.*: Opšti komentar br.14 (2000) Komiteta za ekonomska, socijalna i kulturna prava Ekonomskog i socijalnog savjeta na član 12 Međunarodnog sporazuma o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima u koji je uvid ostvaren 17. februara 2011.g. na: <http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/%28symbol%29/E.C.12.2000.4.En>

10 Ovaj princip podrazumijeva mogućnost i svakako predlog da, oni koji mogu priuštiti, treba da plaćaju za usluge, kako bi se time omogućilo besplatno pružanje usluga siromašnima ili po mnogo nižoj cijeni.

- **Kvalitet:** Pored toga što moraju biti kulturološki prihvatljive, socijalne usluge moraju takođe biti i profesionalno prikladne i dobrog kvaliteta. Ovo zahtijeva, između ostalog, stručnu upravu i obučene kadrove, i instrumente za upravljanje kvalitetom kao što su traženje povratnih informacija od korisnika, recenzije itd.

II.2. Definisane socijalnih usluga

Kao što je već pomenuto u uvodu, ne postoji opšte prihvaćena definicija onoga što socijalne usluge uključuju (*Definiciju korišćenu u ovom Priručniku možete naći u Pojmovniku*). Istovremeno, u skladu sa svojom obavezom datom u **Poglavlju II.1** država mora definisati **zakonom propisane usluge** (koje se nazivaju još i garantovane ili obavezne usluge) koje se pružaju populaciji u skladu sa zakonom. Ove usluge se najčešće definišu posebnim zakonima (koji se odnose na obrazovanje, zdravstvo, socijalnu pomoć) kao i zakonima koji uređuju moć/mandat lokalnih vlasti.¹¹ Sredstva za finansiranje takvih usluga se moraju opredijeliti u budžetu na godišnjem nivou.

II.2.1. Tipologija socijalnih usluga

Obično, socijalna politika i zakoni o socijalnoj zaštiti koji iz nje proizilaze definišu **socijalnu zaštitu** u pogledu dvije komponente:

- Obezbeđenje **novčanih transfera** i druge materijalne pomoći (hrane, lijekova, invalidskih kolica ili drugih proizvoda koji olakšavaju život ugroženim ljudima, u zavisnosti od njihovih potreba); i
- Pružanje **usluga** koje pomažu ugroženim ljudima da vode normalan život.

Premda se ovaj Priručnik ne fokusira na novčane transfere, ipak treba napomenuti da se oni nalaze u sferi neprenosivih državnih odgovornosti što se takođe može odnositi i na određeni broj socijalnih usluga. U velikom broju zemalja regiona, pružanje socijalnih usluga od strane države je i dalje dominantan pristup. Međutim, tendencija uključivanja nedržavnih pružaoca

¹¹ Termin „socijalne usluge“ podrazumijeva širok spektar usluga, a posebni sadržaji se mogu razlikovati u zavisnosti od zakonodavstva zemlje. Ponekad, kao što je slučaj u Poljskoj, izjednačava se sa širim terminom „javne usluge“, kao što su usluge u oblasti zdravstva, kulture, obrazovanja, itd. U ostalim slučajevima, kao što je u Bugarskoj, socijalne usluge se odnose samo na oblast socijalne zaštite i kao takve imaju za cilj prvenstveno ranjivi ili ugroženi dio populacije. „Socijalne usluge su aktivnosti, koje pružaju podršku i povećavaju mogućnosti osoba da vode nezavistan život a sprovede se u okviru specijalizovanih ustanova i u zajednici“ *Zakon o socijalnoj zaštiti Bugarske*. Vidjeti i Pojmovnik.

usluga sve više raste. Usluge mogu biti predmet ugovaranja od strane centralne i lokalne vlasti. Neke vrste usluga se ne mogu ugovarati, kao što su usluge i procedure za usvajanje djece ili druge veoma osjetljive ili specijalizovane usluge koje se odnose na njegu djece. Pored toga, čak i kada se usluge ugovore, određene funkcije mogu ostati u nadležnosti vlade, npr. utvrđivanje podobnosti za pružanje usluge. Ne postoji plan koji određuje koje bi usluge vlada trebala da pruža, jer to u velikoj mjeri zavisi od sveukupnog političkog okvira u svakoj zemlji.

Kada je riječ o socijalnim uslugama postoje dvije glavne razlike:

1. Socijalne usluge koje se pružaju u ustanovama (takođe se nazivaju institucionalne usluge)¹², i
2. Socijalne usluge koje se pružaju u **zajednici** (takođe se nazivaju vaninstitucionalne usluge).¹³

Zapravo, OCD i ostali nedržavni pružaoci usluga su najbolji u pružanju druge vrste usluga, iako je u socijalno razvijenijim državama, uobičajeno da i nedržavni pružaoci usluga održavaju ili upravljaju socijalnim institucijama. U zadnjih dvadesetak godina, trend širom Evrope je **deinstitucionalizacija**: pomjeranje ka uslugama u zajednici i smještanje ljudi u institucije samo onda kada se usluge u zajednici ne mogu pružiti. Na primjer, djeca bez roditeljskog staranja se smještaju u hraniteljske porodice, dok se kod starijih ljudi i ljudi sa invaliditetom može koristiti kombinacija boravka u dnevnim centrima i kućne njege/pomoći. Štaviše, kako bi omogućili pružanje usluga licima koja su u stanju potrebe što bliže njihovom mjestu boravka, kada je to moguće, institucije postaju sve manje i okrenute lokalnoj zajednici, kao što su domovi za pružanje pomoći u svakodnevnom životu osobama sa invaliditetom.

Još jedan od načina kategorizacije socijalnih usluga je razlikovanje **osnovnih** (poznatih kao primarne ili generičke) i **specijalizovanih** usluga.¹⁴ U ovoj tipologiji, osnovne usluge su u suštini usluge u zajednici koje su više generičke usluge (kao što su centri za podršku porodici ili savjetodavne službe), dok se specijalizovane usluge fokusiraju na određene ciljne grupe (kao što su dječja zaštita ili pomoć starijim osobama). Nadalje, institucionalne usluge se mogu definisati kao visoko specijalizovane usluge, kao npr. u **Moldaviji** (vidjeti *Polje ispod*). Konačno, neki zakoni uključuju termin „**integrisane socijalne usluge**“

12 Iako još uvijek postoji veliki broj rezidencijalnih institucija u zemljama regiona, treba napomenuti da i Konvencija o pravima djeteta i Konvencija o pravima osoba sa invaliditetom naglašavaju potrebu da se osiguraju različiti oblici brige u zajednici, a rezidencijalne institucije treba koristiti samo kao privremenu mjeru i posljednju opciju.

13 Pogledajte Pojmovnik za objašnjenje institucionalnih socijalnih usluga i onih koje se pružaju u zajednici.

14 Pogledajte Pojmovnik za više detalja o definiciji osnovnih, specijalizovanih i integrisanih usluga.

koje imaju za cilj bavljenje različitim potrebama korisnika putem harmonizacije usluga iz različitih oblasti (na primjer, usluga pružanja pomoći posle škole djeci sa invaliditetom može uključivati elemente podrške porodici, medicinske rehabilitacije i razvoja, obrazovanja, dok se kroz uslugu kućne posjete starijim licima mogu nuditi personalna asistencija kao i zdravstvene usluge).

Moldavija: Zakon o socijalnim uslugama

Moldavski Zakon o socijalnim uslugama je usvojen u junu 2010. godine. Član 6 Zakona o socijalnim uslugama definiše tri tipa usluga: primarne socijalne usluge, specijalizovane socijalne usluge i veoma zahtjevne [tj. *visoko specijalizovane*] socijalne usluge. Sledeće definicije su uključene u Zakon:

- (1) Primarne socijalne usluge su usluge pružene u lokalnoj zajednici za sve koji su u stanju potrebe, sa ciljem sprečavanja i smanjenja faktora koji vode ka marginalizaciji ili socijalnom isključivanju.
- (2) Specijalizovane socijalne usluge su usluge koje podrazumijevaju intervenciju specijaliste sa ciljem održavanja, rehabilitacije i razvoja individualnih sposobnosti korisnika ili njegove/njene porodice da se prevaziđe teška situacija.
- (3) Veoma zahtjevne socijalne usluge se pružaju u rezidencijalnim ili specijalizovanim institucijama za privremeni smještaj; podrazumijevaju čitav niz kompleksnih intervencija koje mogu uključivati bilo koju kombinaciju specijalizovanih socijalnih usluga za korisnika sa povećanom zavisnošću koji zahtijeva neprekidan nadzor (24 časa).

U regionu SND, u periodu socijalizma dominirala je politika smještanja lica u institucije tako da su alternativni vidovi socijalnih usluga počeli da se javljaju tek nedavno i još uvijek se rijetko mogu naći u državnim strukturama. Što više zemlja ide ka deinstitucionalizaciji i pružanju usluga pored novčanih transfera, to će biti više mogućnosti za ugovaranje socijalnih usluga. Ako uzmemo u obzir da pružanje socijalnih usluga ranjivoj populaciji nije baš unosan posao, uloga OCD kao komplementarnog, alternativnog pružaoca socijalnih usluga bi mogla biti veoma značajna.

II.2.2. Odgovornost za pružanje usluga

Kada odgovornost za socijalne usluge pređe na regionalne i lokalne vlasti, ***mora biti jasno koje zakonom propisane (obavezne) usluge*** regionalne i lokalne vlasti moraju preuzeti na sebe. Neke od usluga mogu pripadati opštinama a druge većim teritorijalnim jedinicama (kao što su „*rayons - regioni*“ ili „*oblasts*

– *oblasti*“ u Ukrajini). Obaveza preuzimanja određenih usluga takođe može biti određena brojem ljudi koji žive na teritoriji opštine (tj. male opštine bi bile obavezne da pružaju samo dvije trećine osnovnih usluga, dok se od onih većih može zahtijevati da pružaju veći broj različitih socijalnih usluga). Visoko specijalizovane socijalne usluge koje se pružaju u rezidencijalnim institucijama (kao što su institucije za ljude sa mentalnim smetnjama) se obično dodjeljuju većim teritorijalnim jedinicama ili većim opštinama.

Pored zakonom propisanih usluga, postoji i mogućnost pružanja usluga koje nisu propisane zakonom. U tim slučajevima, opštine imaju opciju da te socijalne usluge pružaju ukoliko za njima postoji potreba na teritoriji koja je pod njihovom nadležnošću. Zakon ne može predvidjeti sve moguće potrebe i usluge koje se mogu javiti u zajednici (u velikom broju slučajeva, socijalne usluge su prvo razvile i pružale OCD), ali odgovornost je vlade da osigura dostupnost usluga koje se pružaju kao i minimum kvaliteta. Stoga i zakonom propisane i opcione usluge navedene u zakonu (u većini zemalja, zakon koji uređuje ovu oblast je zakon o socijalnoj zaštiti) su obično dopunjene propisanim standardima socijalne zaštite i predviđenim mehanizmima finansiranja.

Tokom vremena, u zavisnosti od potreba na nivou zajednice, neke usluge mogu biti isključene sa liste a neke nove dodate (na primjer, u zajednicama koje stare potreba za vrtićima se može smanjiti, dok se potreba za uslugama socijalne zaštite za stare može povećati). Pored toga, lokalne vlasti moraju imati slobodu da razvijaju bilo koje dodatne socijalne usluge za koje se pokaže da postoji potreba, čak i ako iste nisu posebno navedene u zakonu (na primjer, u zajednicama sa neuobičajeno visokim nivoom migracije stanovništva, mogu se uvesti specijalizovana savjetovališta za migrante čak i kada ne postoji takva potreba na državnom nivou). Međutim, ako uzmemo da u tim slučajevima (još uvijek) ne postoji neophodna regulativa, neće biti ni standarda ni opcija za finansiranje osiguranih zakonom.

II.2.3. Decentralizacija socijalnih usluga

Ugovaranje socijalnih usluga je usko vezano za decentralizaciju socijalnih usluga. Svjetska banka definiše decentralizaciju kao „transfer vlasti i odgovornosti za javne funkcije sa centralne vlasti na podređene ili kvazi-nezavisne vladine organizacije i/ili privatni sektor”¹⁵. To je kompleksan i višestruk koncept, koji uključuje različite tipove kao što su politička, administrativna, fiskalna i tržišna decentralizacija. (Vidjeti objašnjenje u nastavku i u Pojmovniku). U cilju

15 Svjetska banka, *Šta je decentralizacija?* 15. novembar 2010.god. http://www.ciesin.org/decentralization/English/General/Different_forms.html

modernizacije javne uprave i postizanja održivog ekonomskog razvoja, većina zemalja SND je preduzela mjere decentralizacije, uključujući i decentralizaciju socijalnih usluga. Transfer obaveza pružanja socijalnih usluga na lokalne samouprave povećava i neophodnost i mogućnosti uključivanja nedržavnih aktera, s obzirom na to da mnoge lokalne samouprave ne mogu obezbijediti odgovarajući nivo socijalnih usluga.

Obim i efikasnost socijalnog ugovaranja za potrebe pružanja socijalnih usluga će biti utvrđeni međusobnim djelovanjem deregulacije i različitih tipova decentralizacije: političke, administrativne, fiskalne i tržišne.

Deregulacija, kao oblik decentralizacije tržišta, je od ključnog značaja za ugovaranje socijalnih usluga. Ovaj proces smanjuje pravna ograničenja učešća privatnog sektora u pružanju socijalnih usluga ili omogućava konkurenciju među privatnim pružaocima usluga koje je prethodno pružala vlada ili regulisani monopoli. Istovremeno, deregulacija ne znači nedostatak regulacije, već različita pravila i regulative koje omogućavaju i javnim i privatnim licima da djeluju kao pružaoci socijalnih usluga. Zapravo, efikasno ugovaranje socijalnih usluga zahtijeva razvijanje efikasnih procesa nabavke i ostale regulative koja omogućava transparentne i pouzdane mehanizme uključivanja pružaoca usluga iz privatnog sektora.

U pogledu **političke decentralizacije**, veća je vjerovatnoća da lokalne vlasti koje su odgovorne svojim lokalnim izbornim jedinicama, a ne centralnoj vlasti, više cijene značaj zadovoljavanja potreba svojih izbornih jedinica, uključujući odgovarajuće pružanje socijalnih usluga. Kao takve, one će se prije uključiti u partnerstva i ugovaranje sa nedržavnim akterima koji su u prilici da im pomognu u ispunjavanju potreba zajednice.

Fiskalna decentralizacija je izuzetno značajna za ugovaranje socijalnih usluga što se odnosi na potrebu da se opredijeli „adekvatan dio prihoda – bilo prikupljenih lokalno ili dobijenih od centralne vlasti – kao i ovlašćenja da se donose odluke o potrošnji”¹⁶ koji odgovaraju funkcijama koje se zakonski prenose na lokalne vlasti. Ukoliko centralna vlast prenosi odgovornost za pružanje socijalnih usluga na opštinski nivo, pri tome ne uzimajući u obzir potrebu da se obezbijedi adekvatno finansiranje socijalnih usluga, vjerovatno je da usluge neće biti pružene u obimu i sa kvalitetom koji je potreban ili neće uopšte biti pružene. Sa druge strane, od centralne vlasti se ne može očekivati da finansira sve lokalne potrebe, pa iz tog razloga mora postojati mogućnost

16 *Id.*

generisanja finansijskih sredstava na lokalnom nivou (na primjer, kroz porez na nepokretnosti, lokalne poreze/takse, naknade za korišćenje, opštinske pozajmice itd.) (Vidjeti takođe **Poglavlje II.5.2** o principima mehanizama finansiranja).

Iskustvo stečeno u Rumuniji je značajno u ovom smislu, jer pokazuje da decentralizacija socijalne zaštite bez prethodnog obezbjeđivanja neophodnih preduslova može da ugrozi davanje novčanih naknada i pružanje socijalnih usluga. Nakon usvajanja Zakona o lokalnim javnim finansijama 1998. godine, koji je značajno uvećao odgovornost lokalne vlasti kada je u pitanju finansiranje socijalne pomoći i novčanih naknada i usluga za djecu, ukupni javni izdaci za socijalnu pomoć su iznenada opali. Zbog nedostatka resursa, lokalne vlasti su bile primorane da smanje davanja novčanih naknada i usluga, ili da u potpunosti prestanu da ih pružaju. Na polju socijalnih usluga, neke lokalne vlasti nisu mogle pokriti čak ni tekuće rashode. Nakon takve dramatične erozije sigurnosne mreže, Rumunija je 2002. godine ponovo centralizovala finansiranje socijalne pomoći.

Izvor: (Svjetska banka, 2006.g., Dokument o socijalnoj pomoći i dječijoj zaštiti u Srbiji, Izvještaj br. 35954-YU, web: http://siteresources.worldbank.org/INTSERBIA/Resources/Serbia_social_assistance.pdf)

U pogledu **administrativne decentralizacije**, ugovaranje socijalnih usluga postaje centralno pitanje, posebno u slučaju takozvane devolucije, tj. „prenošenje ovlašćenja za donošenje odluka, finansije i upravljanje¹⁷ uslugama na lokalnom nivou“. U ostalim slučajevima, uključujući *dekoncentraciju* (prenošenje obaveza na niži nivo centralne vlasti) i *delegiranje* (prenošenje obaveza na kvazi autonomne izvršioce pod kontrolom centralne vlasti), ugovaranje socijalnih usluga može ipak biti značajno, u zavisnosti od specifičnog konteksta i potreba za uslugama.

U odnosu na različite oblasti državne politike, tri osnovna oblika administrativne decentralizacije mogu postojati i funkcionisati paralelno. Na primjer, lokalne vlasti mogu imati kompletnu nadležnost u donošenju odluka na lokalnom nivou kada je u pitanju osnovno obrazovanje, usluge u oblasti zapošljavanja mogu ostati pod kontrolom centralne vlasti putem dekoncentrisanih jedinica ili agencija kojima je delegirana nadležnost.

Takođe je značajno imati na umu da nivo administrativne decentralizacije zavisi umnogome od teritorijalnih, administrativnih jedinica date zemlje. Različiti nivoi (opštine, država, region, itd.) mogu takođe imati različite

¹⁷ *Id.*

mandate u odnosu na pružanje usluga i ugovaranje socijalnih usluga. Na primjer u Ukrajini, opštinski savjeti imaju ovlaštenje da odlučuju o tome kako će potrošiti prihode generisane od strane same opštine; međutim, reoni i oblasti (administrativne jedinice višeg nivoa, *vidjeti definicije u Pojmovniku*) su obavezni da koriste sopstvene prihode za potrebe finansiranja odgovornosti koje su im delegirane sa državnog nivoa.

II.3. Političko obrazloženje ugovaranja socijalnih usluga

„Partnerstvo sa nedržavnim akterima može pomoći u širenju spektra socijalnih usluga koje su dostupne, poboljšanju kvaliteta kroz konkurenciju, može podstaći veće učešće javnosti i vlasništvo nad programima socijalne pomoći kod civilnog društva.“ (Svjetska banka)¹⁸

Ograničeni kapaciteti vlasti

Jedan od osnovnih razloga za uvođenje mješovitih modaliteta pružanja socijalnih usluga je to što država nije u stanju da sama sve postigne, naročito u vrijeme krize kada se od države zahtijeva da pruži više socijalnih usluga sa manje resursa. Svaka vlada se suočava sa problemom ograničenih ljudskih i institucionalnih resursa i potrebe da se obezbijedi širok spektar usluga kao odgovor na rastuće potrebe. Argument da su resursi ograničeni, i samim tim i kapaciteti, je posebno značajan za zemlje Centralne i Istočne Evrope i Saveza nezavisnih država gdje su post-socijalističke vlasti naslijedile slabu upravu i loše održavanu infrastrukturu. U zemljama Centralne i Istočne Evrope i Saveza nezavisnih država je uočeno da lokalne vlasti radije ugovaraju nove socijalne usluge, prije nego da zapošljavaju nove ljude, obučavaju ih, obezbjeđuju prostorije za njihov rad, itd. tako da je često lakše sklopiti ugovor sa nedržavnim pružaocima usluga. Pored toga, nekad su nedržavni pružaoci usluga bolje opremljeni za pružanje socijalnih usluga jer imaju više iskustva i bolji pristup ciljnim grupama kojima je teško pristupiti, itd.

Jedan od važnih razloga za ugovaranje usluga sa nedržavnim pružaocima usluga je da oni donose dodatne finansijske resurse – bilo da su to kapitalne investicije ili finansiranje socijalnih usluga koje se trenutno pružaju.

Iako je ovo važan argument, ne treba ga smatrati osnovnim razlogom za ugovaranje socijalnih usluga – finansiranje usluga propisanih zakonom mora

¹⁸ Svjetska banka. 2000.g. str. 309

ostati u nadležnosti države, a za ove usluge mora se obezbijediti pouzdano finansiranje.¹⁹ Značajna sredstva se mogu dobiti iz privatnog sektora kroz privatno-javna partnerstva (PJP). (Više informacija o PJP i ulozi profitnih organizacija u ugovaranju socijalnih usluga je dato u **Poglavlju III.4** ovog Priručnika). U slučaju OCD, dodatni resursi kao što su volonteri omogućuje OCD da pruže dodatnu korist za datu cijenu (*vidjeti više o ovome u Poglavlju III.2*), ali troškove pružanja usluga treba da snosi država.

Fokus na kreiranje politike i ključne funkcije

Ugovaranje socijalnih usluga ne treba nužno da znači da vlada nema dovoljno kapaciteta za pružanje socijalnih usluga. Ugovaranjem socijalnih usluga, vlada može koncentrisati svoje napore na ključne funkcije – kreiranje politike, uspostavljanje standarda usluga, praćenje kvaliteta usluga, kontrolu budžetske potrošnje, itd. Na taj način, resursi se mogu iskoristi za kreiranje boljih politika, kako bi svi ljudi u stanju potrebe imali podjednak pristup socijalnim uslugama i kako bi pružene socijalne usluge bile boljeg kvaliteta. Zapravo, postoji argument da ako država pruža usluge i vrši kontrolu njihovog kvaliteta, može postojati konflikt interesa s obzirom na to da politički razlozi mogu stajati na putu objektivnom praćenju (*pogledajte u nastavku*). Stoga, obavljanje državnih funkcija od strane trećeg lica ne treba smatrati znakom slabosti vlade (kao što je često slučaj), već naprotiv, može predstavljati legitiman i čvrst politički izbor, pod uslovom da se odgovarajuća pažnja poklanja potencijalnim rizicima takvog izbora.

Ostvarivanje ciljeva vlade

Značajno je da se ugovaranje socijalnih usluga može smatrati nekom vrstom pomoći sprovođenju vladine politike, a ne prosto kao mehanizam uključivanja nedržavnih aktera u pružanje socijalnih usluga. Finansiranjem odabranih vrsta usluga, vlada može „generisati tražnju“ za određenim tipovima aktivnosti nedržavnih aktera čime dokazuje svoju posvećenost rješavanju socijalnog problema. Na primjer, u studiji slučaja Astana, lokalna vlast je morala razviti novu politiku kako bi osigurala adekvatne usluge za djecu bez roditeljskog staranja, čije je sprovođenje rezultiralo ugovaranjem socijalnih usluga. U Ukrajini, programi vlade koji su imali za cilj postizanje dugoročnih ciljeva, kao što su borba protiv tuberkuloze ili promovisanje prava djece, uvijek se realizuju uz učešće OCD i nedržavnih aktera. Stoga, ugovaranje socijalnih usluga može

¹⁹ Ovo je tačno premda u praksi najčešće nije slučaj. Na primjer, u većini zemalja, finansiranje usluga za osobe sa invaliditetom dolazi od državnih lutrijskih fondova; stoga, iznosi nisu stabilni i zavise od nivoa prihoda ostvarenih od igara na sreću. Ugovori za pružanje socijalnih usluga, tamo gdje postoje, se obično zaključuju samo na period od jedne godine.

poslužiti kao vrijedno sredstvo za tretiranje potreba za socijalnim uslugama u slučajevima kada su kapaciteti vlasti nedovoljni ili uopšte ne postoje.

Dodatna vrijednost nedržavnih pružalaca usluga

Još jedan ključni razlog za ugovaranje socijalnih usluga je očekivanje da nedržavni pružaoci usluga daju dodatnu vrijednost, tj. dodatne benefite za iste usluge ili da ponude bolju cijenu u poređenju sa vladom. Dodatna vrijednost može podrazumijevati bliži kontakt sa korisnicima usluga; pristup teže pristupačnim grupama ljudi (na primjer: korisnici droga, mladi u riziku, ljudi koji žive sa HIV/AIDS, seksualni radnici, itd.); interes za razvoj usluga (za povećanje zadovoljstva korisnika i, posebno u slučaju OCD, zadovoljenje nezadovoljenih potreba korisnika koji se javljaju iz postojećih praznina u pružanju socijalnih usluga); interes za inoviranje usluga (isprobavanje novih usluga nudi mogućnost razvoja kapaciteta u novim oblastima, što za uzvrat nudi komparativne prednosti u odnosu na konkurenciju); efikasnost uprave (posebno među profitnim pružiocima usluga u konkurentnom okruženju).²⁰ Može se reći da će se vlade opredijeliti za ugovaranje socijalnih usluga onda kada se može očekivati da će korisnici dobiti veći kvalitet usluga za istu cijenu ili niže cijene za isti kvalitet usluga u poređenju sa vladinim institucijama (tj. veću vrijednost za novac).

Pažnju treba poklanjati uvećavanju potencijalne dodatne vrijednosti. Tu naravno postoji dilema: podsticanje konkurencije naspram obezbjeđivanja kontinuiteta. Održavanje konkurentskog pritiska na pružaoce usluga (javne, privatne, neprofitne) povećava sveukupnu efikasnost. Međutim, u praksi je često veoma teško održavati konkurenciju na duže staze, s obzirom na to da bi se time ugrozio kontinuitet usluga iz razloga što socijalne usluge zahtijevaju visoku specijalizaciju, a nedržavni pružaoci usluga ne investiraju resurse u obuku i zadržavanje stručnog osoblja (a da ne pominjemo objekte i institucionalnu infrastrukturu) ukoliko im se ne pruži garancija za dugoročan rad. Kontinuitet usluga je takođe od presudnog značaja iz perspektive korisnika usluga. Često se dešava da lokalna uprava investira u razvoj pružaoca usluge ako je zadovoljna njegovim radom čime se kreira velika vjerovatnoća stvaranja „monopola“, jer raskidanje dugoročnog ugovora može imati velike troškove za obje strane.²¹ Sa druge strane, u socijalnim državama u kojima država decenijama sklapa

20 Ova činjenica ima podršku i u studiji SAD-a: „Ekonomska teorija organizacija“. Nekoliko aspekata teorije preduzeća i teorije transakcionih troškova posebno ukazuju na to zašto u većini slučajeva može biti bolje za vladu da delegira pružanje usluga privatnim organizacijama nego da sama pruža te usluge.“ *Alternativni modeli odnosa neprofitnog sektora vlade: Teoretske i međunarodne perspektive*, Dennis R. Young, 2000. g. U: Tromjesečna publikacija Neprofitni i volonterski sektor 2000. g. 29: 149, str. 153

21 Vidjeti npr., Van Slyke, 2003. g.

ugovore sa nedržavnim pružaocima usluga, primijećeno je da tokom vremena, nedržavni pružaoci usluga mogu „prilagoditi“ svoj način rada načinu rada glavnog finansijera, tj. državnoj birokratiji, i tako postati manje efikasni u svojoj branši. Ovo posebno važi u slučaju OCD koje nemaju motiv profita koji bi ih usmjeravao da rade ka ostvarivanju maksimalne finansijske efikasnosti.²²

S toga je od velikog značaja praćenje efikasnosti pružanja socijalnih usluga i nastojanje da se uspostavi balans između konkurencije i kontinuiteta. Načini na koje se može podsticati efikasnost uključuju periodično obnavljanje standarda usluga, ocjenivanje od strane korisnika i pomno praćenje troškova, kako bi se osiguralo da prilikom obnavljanja ugovora/licence nedržavni pružaoci usluga moraju prilagoditi svoje poslovanje.

Odgovornost kod javne potrošnje

Pored veće vrijednosti za novac, očekuje se da kontrola kvaliteta usluga i potrošnje bude strožija kada su u pitanju nedržavni pružaoci usluga nego kada je riječ državnim pružaocima usluga. Razlog leži u tome što je državi teže da uspostavi i kontroliše mehanizme samokontrole (tj. sopstvene agencije koje pružaju usluge), nego da kontroliše posebne nedržavne entitete. U prvom slučaju, postoji određeni broj političkih razloga koji se moraju uzeti u obzir. Kada je kontrola odvojena od pružanja usluga, korisnici usluga imaju više slobode da ocjenjuju kvalitet usluga i da se žale na loš kvalitet usluga (s obzirom na to da se ne bi plašili da ih pružalac usluga loše tretira ili čak isključi iz usluge).²³ Važno je primijetiti da prevelika kontrola može dovesti do lošeg kvaliteta, zato što će za pružaoca usluga biti važnije da ispuni administrativne zahtjeve nego da odgovori na potrebe korisnika. Stoga je potreban fleksibilan i efikasan model ugovaranja u kojem se kontrola kvaliteta fokusira na korisnike, a istovremeno uzima u obzir ograničenje pružaoca usluga što u velikoj mjeri zavisi od kapaciteta i centralne i lokalne vlasti da sprovedu efikasnu kontrolu.

Politički aspekt

Bez sumnje, postoje i „čisto“ politički razlozi koji mogu podsticati ugovaranje socijalnih usluga.²⁴ Na primjer, u vrijeme budžetskih rezova i zabrane zapošljavanja u državnoj upravi (na bilo kom nivou), ugovaranje socijalnih usluga pruža „izlaz“: njime se omogućava proširenje usluga koje pruža vlada

²² Vidjeti na primjer Donji dom Skupštine 2008. g.

²³ Vidjeti Struyk str.5, vidjeti Cohen i Peterson, 1999.g.

²⁴ Za više informacija o političkim faktorima koji stoje iza ugovaranja socijalnih usluga vidjeti *Teorija i praksa ugovaranja u Sjedinjenim američkim državama* autora Paul Seidenstata.

a da se pritom ne proširuje njen platni spisak.²⁵ Ugovaranje socijalnih usluga takođe može pružiti državnoj upravi mogućnost da se oslobode direktnog angažovanja u pružanju usluga što funkcioniše na dva načina: sa jedne strane, službenici zaduženi za pružanje socijalnih usluga oslobodaju se pritiska zapošljavanja ili otpuštanja socijalnih radnika ili drugih lica uključenih u pružanje socijalnih usluga pod političkim uticajem. (*Pošto je pružalac socijalnih usluga nezavisan, državni službenici nisu uključeni u kadrovske odluke.*) Sa druge strane, ukoliko postoje žalbe na kvalitet socijalnih usluga, može se kriviti pružalac usluga, te stoga državni službenik (ili državna institucija koja je ugovorila pružanje usluga) može preduzeti mjere u cilju popravljanja situacije (na primjer, raskinuti ugovor sa pružaocem usluga). Loša strana ovog argumenta je da nadležni mogu vidjeti ovu situaciju kao mogućnost da se ne bave određenim ciljnim grupama kojima bi se bavili nedržavni pružaoci usluga (na primjer, jedan od gradova u Jermeniji prebacuje sve slučajeve ljudi u stanju potrebe na kancelariju OCD koja pruža socijalne usluge, umjesto da se njima direktno bavi).

Rizici ugovaranja socijalnih usluga

Premda postoji dosta razloga koji idu u prilog ugovaranju socijalnih usluga, ipak postoje i određeni rizici. Postoji mnogo rizika i zamki, prvenstveno zbog toga što nabavka usluga uključuje ugovore sa trećim licima. Kod ovih ugovora „kupac“ (vladina agencija) nije korisnik kupljene usluge, „klijent“ ili korisnik ne plaća usluge, dok se „pružalac usluga“ (nedržavni pružaoci usluga) stavlja u veoma povoljan položaj da kupac rijetko ima priliku vidjeti šta zaista kupuje, i istovremeno ima klijenta koji ne plaća za uslugu.²⁶ Stoga, zvaničnici vlade moraju utvrditi posebne procedure i posjedovati značajne vještine kako bi formulisali ugovore koji bi rezultirali najboljim ishodom²⁷, u cilju praćenja procesa koji vodi ka ostvarenju što boljeg učinka i u cilju obezbjeđenja odgovornosti i transparentnosti. To podrazumijeva da vladini službenici moraju sticati nove vještine i graditi svoje kapacitete kako bi osigurali željeni ishod.

25 „Ugovaranje je lakši način prolaska kroz budžetski proces jer nema troškova zaposlenih u upravi.“ Van Slyke (2003.g.), str.305. Ovaj fenomen je preovladavao u Mađarskoj kasnih 90tih, kada lokalne vlasti nisu bile u mogućnosti da zapošljavaju bilo koga zbog ograničenja u budžetu. Umjesto toga, oni su kreirali ili promovisali takozvane kompanije od javnog interesa koje su angažovale radnu snagu otpuštenu iz javne uprave, pa su sa njima sklapani ugovori za pružanje usluga.

26 Gilbert, N. 2006.g., str.4; Vidjeti i Institut Svjetske banke.

27 *Id.*

Ključni rizici podrazumijevaju²⁸:

- Rizici učinka: Na primjer, neuspjeh nedržavnog pružaoca usluga/ugovorne strane da pruži usluge u zahtijevanom obimu ili kvalitetu, ili neuspjeh ugovorne strane da pruži usluge u skladu sa regulatornim zahtjevima;
- Finansijski rizici: Na primjer, povećanje troškova, ili prevara, ili zloupotreba sredstava uplaćenih ugovornoj strani;
- Politički rizici: Na primjer, ugrožena reputacija ili gubitak podrške biračkog tijela (građani koji su navikli na pružanje usluga od strane države mogu biti protiv privatizacije²⁹, posebno ako se uvede čak i djelimična participacija korisnika za usluge).

Vlade bi morale biti svjesne specifičnih rizika koji se mogu javiti u datim političkim i ekonomskim uslovima u kojima se uvodi ugovaranje socijalnih usluga. Većinu rizika je moguće izbjeći (upravljeti rizicima) preduzimanjem preventivnih mjera; na prvom mjestu obezbjeđivanjem adekvatnih kapaciteta uprave kako bi se što bolje pripremali ugovori i upravljalo istima (*vidjeti poglavlje II.7.*). U cilju ublažavanja rizika neophodni su jasan i podsticajan zakonski okvir i adekvatne finansijske mjere.

II.4. Modeli saradnje vlade i OCD³⁰

Politike ugovaranja socijalnih usluga takođe zavise od sveukupnog odnosa OCD i države. Ovaj odnos je kompleksan i zavisi od velikog broja faktora, uključujući model socijalne zaštite (liberalni, korporativni, socio-demokratski)³¹, zakonski kontekst (anglosaksonsko ili kontinentalno pravo), glavne funkcije koje tradicionalno ispunjava OCD sektor (usluge, zagovaranje, propagiranje)³² i ostali faktori koji u određenoj mjeri predviđaju mjeru i obim uključivanja OCD i ostalih nedržavnih aktera u ugovaranje socijalnih usluga. U razvijenim evropskim zemljama, neki modeli opisani u nastavku se više oslanjaju na pružanje socijalnih usluga od strane OCD nego na druge. U većini zemalja Centralne i Istočne Evrope i Saveza nezavisnih država, pružanje socijalne zaštite je tradicionalno bilo ekskluzivno pravo državnih pružaoca usluga. Smjer u

28 Na osnovu Cordery, C. 2010.g.

29 Na primjer, vidjeti referendum u Mađarskoj održan 2006.g., kojim je blokirana i djelimična privatizacija usluga u zdravstvu i visokom obrazovanju.

30 Ovo poglavlje se u velikoj mjeri oslanja na knjigu „Javno finansiranje nevladinih organizacija u Evropi“ Nilda Bullain i Katerina-Hadzi Miceva, ECNP (u procesu objavljivanja). Citati su uzeti uz dozvolu autora.

31 Modeli dobrostanja su definisani u Pojmovniku

32 Vidjeti Salamon-Sokolowski, 2004

kojem se kreće reforma socijalnih usluga, kao i odnos između OCD i države se još uvijek mijenja i razvija ka rješenjima koja su više tržišno orijentisana. I dok modeli opisani ovdje nisu jasni i nije jasno da li će zemlje Centralne i Istočne Evrope i Saveza nezavisnih država slijediti bilo koji od postojećih modela, mi vjerujemo da mogu biti od pomoći reformi sektora socijalne zaštite, kao i tokom planiranja političkog okvira za ugovaranje socijalnih usluga, kako bi se detaljnije razmotrili mogući nivoi i modeli uključivanja OCD i ostalih nedržavnih aktera u pružanje usluga.

Potencijal mješovitih modaliteta pružanja socijalnih usluga, koji uključuje partnerstvo između OCD i države, je u bliskoj vezi sa kapacitetima i mogućnostima civilnog sektora. Takođe je u vezi i sa tradicionalnom saradnjom između OCD države, zajedničko mišljenje o tome šta su osnovni preduslovi za ravnopravno partnerstvo između OCD i vlasti dok se istovremeno identifikuju krajnji ciljevi jednog takvog partnerstva u oblasti pružanja socijalnih usluga. ECNP je proučavao partnerstva, po osnovu dvije karakteristike OCD sektora u različitim evropskim zemljama:

- **Institucionalizacija** podrazumijeva kapacitet neprofitnog sektora da započinje projekte i usluge u ime vlade, tj. potencijal tog sektora da bude pouzdan i odgovoran partner vladi kada je riječ o obezbjeđivanju javnih dobara i usluga. Pokazatelji kapaciteta su, na primjer, broj registrovanih organizacija, njihovi prosječni budžeti, procenat OCD koje su definisane kao organizacije osnovane radi ostvarenja nekog šireg društvenog interesa („organizacije od javnog interesa“), njihova fizička infrastruktura kao i njihovi ljudski i finansijski resursi i sveukupna održivost.
- **Nezavisnost** podrazumijeva sposobnost neprofitnog sektora da funkcioniše nezavisno od vlasti (ili ostalih institucija, na primjer, crkve, političkih stranaka ili stranih donatora); tj. potencijal neprofitnog sektora da ostane partner ravnopravan vladi ili da čak predstavlja i izvjestan izazov za vladu (ili druge donatore) svojom politikom ili praksom. Ključne karakteristike „nivoa nezavisnosti“ uključuju opšti nivo finansiranja koji vlada pruža neprofitnom sektoru, kao i tipove mehanizama korišćenih za zastupanje i predstavljanje interesa.

U referentnom okviru prethodne dvije karakteristike (dvije ose), ECNP studija pokazuje četiri glavna modela odnosa OCD - Vlada:

- **Korporativni (Kontinentalni):** U ovom modelu, OCD su aktivno uključene u pružanje socijalnih usluga; mogu biti i glavni pružaoci usluga – kao što je slučaj u Njemačkoj, gdje princip subsidijarnosti

podrazumijeva primat usluga zasnovanih u zajednici. Istovremeno, država finansira usluge kao cjelinu, obično kroz plaćanja trećih lica ili subvencije za većinu pružalaca usluga. Državno finansiranje tako čini više od polovine (obično 55% - 75%) prihoda tog sektora.³³ OCD sektor je veoma institucionalizovan, a uz to i veoma zavisna od vlade u pogledu tekuće podrške. Pošto je i državi potreban OCD sektor, postoji određena međuzavisnost, koju ECNP naziva „hijerarhijska međuzavisnost“, između dva sektora. Varijacija ovog modela postoji u Francuskoj, gdje je vlada nedavno počela sa revizijom politika i subvencioniranjem OCD sektora, njihove funkcije „solidarnosti“, uvođenja grantova i ugovora zasnovanih na učinku kod isporuke usluga i projekata. Tradicionalno, u ovim zemljama, socijalna zaštita je korporativna, tj. zasnovana na doprinosima iz radnog odnosa.³⁴ Odnosi između ključnih aktera (različiti nivoi vlasti, crkva i treći sektor) se uglavnom ogledaju u fiskalnom zakonodavstvu i zakonskim pravima.

- **Liberalni (Anglo-saksonski):** Ovo je tipičan model za Anglo-saksonske zemlje (u Evropi, prvenstveno u Velikoj Britaniji; kao i u Kanadi), iako su se elementi, posebno ugovaranje, rasprostranili i na druge zemlje kontinenta (na primjer Holandija). U ovom modelu, OCD su veoma uključene u pružanje socijalnih usluga; međutim, OCD mnogo manje zavise od države. Premda se finansiraju preko ugovora, one su duboko ukorijenjene u zajednicama; i njihova sopstvena dobra, kao i filantropski prihodi i prihodi koje generišu same, im omogućavaju da imaju jaku ulogu u zastupanju. Odnos između OCD i države je zasnovan na okvirnom političkom sporazumu (poznatom kao *Pakt* za vrijeme Blerove vlade u Velikoj Britaniji), a ugovaranje igra ključnu ulogu u pružanju socijalnih usluga. U Velikoj Britaniji, model socijalne zaštite je izvorno bio rezidualni, tj. orjentisan ka siromašnima, što je vjerovatno jedan od glavnih razloga za razvoj visokog nivoa filantropskih usluga i usluga u zajednici koje se pružaju stanovništvu kojem nedostaje briga od strane vlade. Međutim, taj model je evoluirao u institucionalni model u kojem se pružanje socijalne zaštite proširilo na sve one koji su u stanju potrebe.³⁵ U principu, svi sektori treba da ravnopravno učestvuju u pružanju usluga (mješovita socijalna ekonomija). Ipak

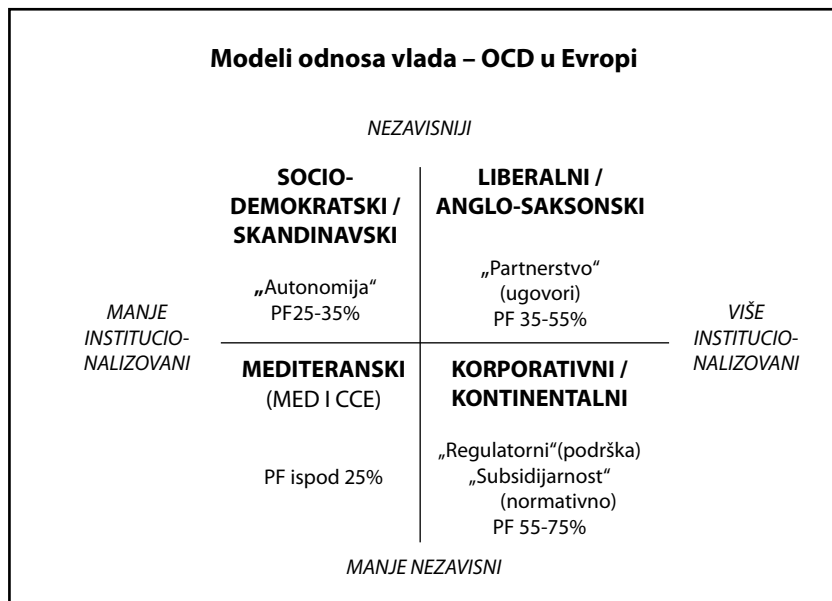
33 *Id*

34 Korporativni sistem socijalne zaštite, koji potiče iz Bizmarkovog režima u Njemačkoj 1880ih, se zasnivao na sistemu socijalne sigurnosti u kojem su se troškovi socijalne zaštite finansirali iz obaveznih poreza na plate a korišćenje je bilo vezano za zaposlenje (npr. dužina radnog staža, nivo prihoda, itd.) *Vidjeti i Pojmovnik*.

35 Ustvari, smatralo se da je socijalna zaštita namijenjena siromašnima, a ne svima (što je slučaj i u institucionalnom modelu). Kod rezidualnog/liberalnog modela, pružanje socijalne zaštite je „sigurnosna mreža“ za one kojima je najpotrebnija, a ne „dobrobit“ (korporativni model) ili „pravo“ (socijal-demokratski model). *Za više informacija vidjeti Pojmovnik*.

se u praksi OCD preferiraju kada je u pitanju nekoliko oblasti – na primjer, socijalne usluge u zajednici, specijalizovana institucionalna njega i socijalno stanovanje – zahvaljujući implementaciji *Pakta*.

- **Socijal-demokratski (Skandinavski):** Ovo je model koji je karakterističan za Skandinavske zemlje gdje je država glavni pružalac usluga. OCD obično nisu uključene u pružanje socijalnih usluga, već ispunjavaju „ekspresivne“ funkcije (tj. organizacije kulturnih, sportskih događaja koji prvenstveno služe njihovim članovima i interesima zajednice). Model socijalne zaštite je univerzalistički/institucionalni, i premda država finansira i obezbjeđuje gotovo sve vezano za pružanje socijalnih usluga, nasuprot „etatističkom“ modelu bivšeg sovjetskog bloka, postoji visok nivo socijalnog kapitala i uključivanja u civilno društvo (odnosno, postoji visok nivo volonterizma u skandinavskim zemljama koje imaju najvisočiji nivo volinterskog angažmana u Evropi). Odnos između ova dva sektora može se opisati filozofijom „živi i pusti druge da žive“, pa je samim tim i nivo javnog finansiranja OCD jako nizak (OCD obezbjeđuju finansiranje kroz volonterizam, članarine, generisanje sopstvenih prihoda, donacije, itd.). Istovremeno, građani i OCD su u velikoj mjeri i direktno uključeni u kreiranje politika, i na lokalnom i na centralnom nivou (a sve više putem IT instrumenata i u velikoj mjeri korišćenjem socijalnih medija). Mora se napomenuti da je skandinavski model državne socijalne zaštite veoma skup i bilo bi teško uvesti ovaj model u zemlje u kojima vlade nemaju značajne, neprekidne i održive izvore finansiranja socijalnih usluga koje pružaju javne institucije. Ukoliko nema dovoljno sredstava, pojaviće se neizbježne razlike u pristupu uslugama između dobrostojećeg i siromašnog stanovništva, a ukoliko vlada ne investira u ugovornje socijalnih usluga, te razlike neće nestati.
- **Mediterranski (Mediteran, zemlje Centralne i Istočne Evrope):** U zemljama Mediterana (na primjer, Grčka, Kipar i Portugal) i većini zemalja Centralne i Istočne Evrope, odnos između vlasti i OCD u oblasti pružanja socijalnih usluga i kreiranja politika je još uvijek u fazi razvoja. Karakteriše ga nizak nivo javnog finansiranja; zanemarivanje OCD ili zavisni odnosi; tradicija nepotizma ili političkih interesa koji utiču na finansiranje i uključivanje OCD u pružanje usluga. Modeli pružanja socijalnih usluga su tipično rezidualni, kao i nerazvijeni. Ovo znači da, briga uglavnom ostaje u okviru porodice i društvene mreže (koja ima posebno značenje za žene koje nose teret vođenja brige).



Slika 1: Modeli odnosa vlada – OCD u Evropi

Izvor: Javno finansiranje nevladinih organizacija u Evropi, ECNP
PF = Procenat javnog finansiranja u ukupnim prihodima sektora

Međutim, sa razvojem privrede i OCD sektora, države će se sve više okretati ka jednom od tri modela koja su prethodno opisana.³⁶

Postojeći modeli saradnje vlasti – OCD u oblasti pružanja socijalnih usluga mogu predstavljati važne smjernice za kreatore politika u smislu uključivanja OCD u mehanizme ugovaranja socijalnih usluga. Sledeća pitanja mogu pomoći pri donošenju odluka kako bi se došlo do najpogodnijeg modaliteta za pružanje usluga koji bi uključivao OCD:

- Da li postoji, ili, da li bi trebalo da postoji sveobuhvatni strateški dokument koji bi davao smjernice svim nivoima vlasti u pogledu saradnje sa OCD?
- Da li vlada ima za cilj uključivanje OCD u kreiranje politike i kakve su institucionalne mogućnosti za participativno kreranje politika?
- Kakvi su trenutni kapaciteti OCD sektora za pružanje socijalnih usluga? Koliki bi bili dovoljni ili poželjni kapaciteti?

³⁶ Npr. Mađarska i Češka Republika se izgleda kreću ka korporativnom modelu; dok Estonija i Slovačka naginju ka liberalnom modelu a Slovenija i Letonija ka skandinavskom modelu.

- Koji je trenutni a koji ciljani nivo javnog finansiranja OCD sektora u cilju obezbjeđivanja pristupa, kontinuiteta i kvaliteta socijalnih usluga koje pružaju OCD? U kojoj mjeri je takvo finansiranje stabilno?
- Da li vlada razmatra pružanje podrške komplementarnim uslugama, a pružanje osnovnih socijalnih usluga čuva za sopstvene institucije?
- Ili vlada planira da uključi OCD u pružanje osnovnih socijalnih usluga, na osnovu njihovih komparativnih prednosti?
- Koji bi bio centralni princip na kojem bi se zasnivalo ugovaranje socijalnih usluga?
- Koja bi bila uloga OCD u monitoringu pružanja socijalnih usluga od strane vlade?

II.5. Finansiranje nedržavnih pružaoca usluga od strane vlade³⁷

II.5.1. Glavni mehanizmi finansiranja

Postoje tri glavna mehanizma koja se koriste za finansiranje socijalnih usluga koje pružaju privatni pružaoci usluga u većini evropskih zemalja. Finansiranje se može obavljati na sledeće načine: **budžetska podrška**, tj. subvencije ili grantovi nedržavnim pružaocima usluga; **ugovaranje** usluga; ili putem takozvanog **plaćanja trećih lica** (vidjeti **Tabelu I.**). Svrha svake od ovih formi je različita. Podrška putem grantova i subvencija se obično koristi kako bi se promovisala implementacija vladine politike ili podsticanje inovacija, a mogu služiti i kao podrška postojanju i radu organizacija koje dobijaju sredstva (vidjeti primjere u nastavku). Kod ugovaranja, vlada „dodjeljuje“ određenu uslugu, u najboljem slučaju putem javne nabavke ili drugog mehanizma konkursa. U slučaju isplata trećih lica, vlada u osnovi delegira pružanje usluga eksternom pružaocu usluga, na osnovu unaprijed definisanih cijena, kvaliteta i ostalih kriterijuma utvrđenih zakonom ili od strane vlade.

Važno je napomenuti da u svim slučajevima, postoji *mogućnost kofinansiranja*, kad drugi resursi mogu dopuniti sredstva koja obezbjeđuje vlada za finansiranje usluga. Obično ti izvori finansiranja mogu uključivati (između ostalog):

³⁷ Ovo poglavlje Priručnika se umnogome oslanja na Poglavlje III *Javno finansiranje nevladinih organizacija u Evropi*, autori Nilda Bullain i Katerina-Hadzi Miceva, ECNL, 2010. god. (u izradi). Citati su uzeti uz dozvolu autora.

- Međunarodne i domaće donatore,
- Naknade od korisnika usluga,
- Ostale državne izvore (na primjer, Fond za centralnu podršku)³⁸
- Ostali prihodi privatnih pružaoca usluga (na primjer, investicioni prihod ili prihod od privrednih aktivnosti).

Štaviše, tri glavna oblika finansiranja nedržavnih pružaoca usluga *ne isključuju jedan drugi*. Zapravo, najveći broj evropskih zemalja koristi sve tri forme u praksi u različitim oblastima pružanja usluga.

Konačno, treba napomenuti da iako se ove forme finansiranja mogu primjenjivati na nedržavne pružaoce usluga i iz profitnog i iz neprofitnog sektora, naredni tekst se prvenstveno fokusira na finansiranje OCD.³⁹

Budžetska podrška

Najrašireniji oblik finansiranja OCD aktivnosti, uključujući pružanje socijalnih usluga u Centralnoj i Istočnoj Evropi (CEE) je **budžetska podrška**.⁴⁰ Dva glavna oblika te monetarne podrške su subvencije i grantovi (takođe se može pružiti i nenovčana podrška); na primjer, prostorije za pružanje usluga).⁴¹

(i) **Subvencije** predstavljaju formu podrške određenim organizacijama civilnog društva, i često se pružaju kao vid institucionalne podrške. Kada je riječ o subvencijama, obično ne postoji konkurs i pružanje usluga može biti čak i dio obaveznog zadatka definisanog zakonom. U velikom broju zemalja Centralne i Istočne Evrope i SND, subvencije se daju različitim udruženjima kao reprezentativnim organizacijama socijalnih grupa, kao što su osobe sa invaliditetom – na primjer, Udruženje slijepih, Udruženje gluvih i ostala udruženja – iz istorijskih i ostalih razloga.

Tokom perioda državnog socijalizma, sve socijalne funkcije je obavljala država. Kako bi se što bolje pristupilo određenim ranjivim grupama, vlada je pomogla uspostavljanje i održavanje reprezentativnih organizacija osoba sa invaliditetom, ili žena, ili drugih sličnih takozvanih javnih udruženja/

38 Takvi fondovi postoje u nekoliko zemalja Centralne i Istočne Evrope, npr. Nacionalna fondacija za razvoj civilnog društva u Hrvatskoj, Fond za socijalne inovacije u Srbiji, Nacionalni civilni fond u Mađarskoj, (od 1. januara 2011. godine se naziva Nacionalni fond za saradnju), itd.

39 Većina oblika se odnosi i na profitne pružaoce usluga ukoliko su uključeni u šemu ugovaranja socijalnih usluga. Za mehanizme finansiranja profitnih pružaoca usluga, uključujući privatno-javna partnerstva (PJP), vidjeti poglavlje III.4.

40 Ovo podrazumijeva finansijsku podršku iz budžeta za OCD, a ne finansijska sredstva koja međunarodni donatori daju vladi.

41 *Id.*

saveza.⁴² Država u potpunosti ili djelimično finansira njihove aktivnosti. Važno je napomenuti da se sredstva ne opredjeljuju na osnovu projekata ili bilo koje vrste plana zasnovanog na rezultatima. Neke od ovih organizacija, kao što su reprezentativne organizacije osoba sa invaliditetom, kasnije postaju partneri države u raznim konsultativnim tijelima na temu socijalne politike. Stoga, smatra se da im država pruža pomoć jer su joj potrebni kao partneri koji predstavljaju interese njihovih ciljnih grupa.

Mora se primijetiti da je model subvencioniranja manje omiljen sa tačke gledišta transparentnosti i odgovornosti javnog finansiranja, s obzirom na to da mu nedostaju prednosti koje nose otvorena i fer konkurencija, kao i sve one mjere za praćenje poslovanja koje idu uz finansiranje i osiguravaju „vrijednost za novac“ (*vidi ispod*). Pored toga, vremenom se stvori sloj OCD koje su u „privilegovanom“ položaju pošto dobijaju bezuslovna finansijska sredstva od vlade. Novoformirane OCD ne mogu pristupiti istom nivou bezuslovnog finansiranja (uzmimo za primjer, novostvorene organizacije osoba sa invaliditetom). U toj situaciji, model subvencioniranja postaje prepreka za fer i transparentnu podršku i jednak tretman, jer jača podjelu između „starih“ i „novih“ OCD, bez obzira na potrebe i efikasnost usluga koje pružaju.

(ii) **Grantovi** predstavljaju vid podrške OCD od strane centralne vlasti ili iz lokalnih budžeta. Nasuprot subvencijama, grantovi obično podrazumijevaju konkurisanje za dobijanje sredstava. OCD obično dobijaju finansijska sredstva za implementaciju određenih projekata koji imaju strogo propisane aktivnosti, rokove za sprovođenje i detaljan budžet, tj. izvještavanje se zasniva na tome da li je novac potrošen u skladu sa predloženim budžetom. U slučaju grantova, država obično nema posebnih zahtjeva u pogledu očekivanih aktivnosti koje je potrebno sprovoditi.⁴³ Kada objavljuje konkurs za dodjelu grantova, centralna ili lokalna vlast obično definiše opšti cilj ili posebne ciljeve koje je neophodno ostvariti, a na pojedinim OCD je da predlože načine/aktivnosti kroz koje se ovi ciljevi mogu ostvariti. Na taj način država zapravo pruža OCD mogućnost da predlažu sopstvene ideje, ne namećući im pri tom određene aktivnosti, otvarajući time prostor za socijalne inovacije.

Grantovi su najčešći mehanizam za pružanje podrške sektoru civilnog društva, pružanje podrške inovativnim idejama i promovisanje inovativnih usluga.

42 U ostalim slučajevima, kao što je slučaj sa udruženjima pisaca, umjetnika ili novinara, cilj takve podrške je na prvom mjestu obezbjeđivanje ideološke kontrole nad organizacijama „civilnog društva“. Termin koji se često koristi za takve organizacije je nevladine organizacije koje organizuje vlada – GONGO, i one još uvijek postoje u svim zemljama regiona.

43 Međutim, možda postoje standardi vezani za aktivnosti i usluge kojima se podrška pruža kroz grantove, koji su uređeni različitim zakonima (*vidjeti Poglavlje II.7*)

Oni se ne koriste efektivno za pružanje podrške tekućem pružanju usluga, s obzirom na samu prirodu granta koji se zaniva na projektu i vremenski je ograničen. Usluge se moraju pružati bez obzira na to da li se projekat završava, jer je korisnicima potrebno kontinuirano pružanje usluga. Stoga, OCD koje se oslanjaju isključivo na grantove za finansiranje pružanja socijalnih usluga obično se bore da nastave sa pružanjem usluga i tokom perioda finansijske nepokrivenosti, što je problem ne samo iz perspektive OCD, već, što je mnogo važnije, i iz perspektive korisnika. Grantovi su mnogo osjetljiviji na budžetske rezove nego ostali mehanizmi finansiranja.⁴⁴ OCD koje imaju redovan izvor finansiranja (na primjer, dugoročni ugovor sa vladom ili prihod od naknada za usluge) su pogodnije za pružanje socijalnih usluga, s obzirom na to da mogu osigurati kontinuitet u pružanju usluga korisnicima.

Sa druge strane, grantovi su obično lakši u pogledu administracije od ostalih mehanizama finansiranja, kao što su ugovaranja ili plaćanja trećih lica kao što je prikazano u nastavku. Stoga, za zemlje koje još uvijek nisu spremne da uvedu komplikovanu šemu finansiranja pružanja socijalnih usluga od strane nevladinih organizacija, grantovi OCD mogu predstavljati dobro rješenje premošćavanja jaza između postojećih potreba i kapaciteta pružaoca usluga. Ovo je ilustrovano činjenicom da su grantovi ključni mehanizam za podršku socijalnim uslugama u sve tri zemlje proučene u ovom Priručniku.

Istovremeno, vlasti (i na centralnom i na lokalnom nivou) moraju prepoznati da su korisnicima usluge potrebne u kontinuitetu, te je s toga neophodno da država obezbijedi pružiocima usluga neprekidan pristup resursima, kako bi usluge pružali na duže staze.

Ugovaranje/nabavka usluga

U slučaju **ugovaranja ili nabavke usluga**, država ili lokalna uprava mora znati šta tačno želi dobiti u okviru usluge (na primjer, pružanje usluge dnevne njege za 10 djece sa teškoćama u učenju na period od tri godine, ili upravljanje centrom za podršku porodici u okrugu na period od pet godina). Ovo zahtijeva razumijevanje dinamike zahtijevane usluge i eventualne promjene tokom godina. Svrha procesa ugovaranja je da se obezbijedi pružanje posebnih usluga korisnicima, podrazumijevajući najbolji kvalitet po razumnoj cijeni. Termin *ugovaranje* sam po sebi potiče iz činjenice da postoji ugovorni odnos između strana, u kojem su tačno navedene obaveze svake ugovorne strane. U odnosu na mehanizam ugovaranja, važno je napomenuti da se ugovaranje

44 Struyk R., *Ugovaranje socijalnih usluga sa NVO: Izgradnja civilnog društva i efikasna lokalna uprava u Rusiji, 2003.g., str.3.*

socijalnih usluga obično *ne* sprovodi u skladu sa uobičajenim mehanizmom za nabavke, s obzirom na različitu prirodu socijalnih usluga koje se pružaju, kao i u slučaju OCD, različitih karakteristika pružaoca usluga.

Postoje različiti načini za ugovaranje usluga.

(i) Najčešće, centralna ili lokalna vlast raspisuje **tender** i tokom tog procesa procjenjuje različite ponude i vrši odabir najboljeg ponuđača. Tokom ovog nadmetanja, kvalitet usluge je od ključnog značaja, tako da cijenu ne treba izdvajati kao najvažniji kriterijum za ocjenu ponuda. Princip selekcije može uključivati:

- **Ekonomičnost** – Pažljivo korišćenje resursa, vremena ili napora koji se ulažu u održavanje prihvatljivog nivoa javne potrošnje (ovo je nablize principu najniže cijene).
- **Efikasnost** – Pružanje istog nivoa usluga uz manje troškove, vrijeme ili napor („najniža cijena za dati kvalitet“)
- **Efektivnost** – Pružanje bolje usluge ili dobijanje boljeg povrata za istu količinu troškova, vremena ili napora („najveći kvalitet za datu cijenu“).
- **Vrijednost za novac** – U suštini kombinacija prethodna tri principa: optimalna kombinacija troškova i dobit tokom životnog ciklusa projekta ili usluge koji ispunjavaju uslove tendera⁴⁵ („najveći kvalitet za najnižu cijenu“).

Poslednja dva principa se primjenjuju u najvećem broju ugovaranja socijalnih usluga. Često je iznos unaprijed opredijeljen budžetom za određene usluge a ponuđači se nadmeću da pruže najveći kvalitet za datu cijenu. Generalno, pod principom „vrijednost za novac“ (ili najbolja vrijednost) podrazumijeva se najbolja praksa u pružanju socijalnih usluga putem mješovitih modaliteta (usluge koje pružaju i državni i nedržavni akteri). Ovaj pristup zahtijeva komparativnu analizu svih relevantnih troškova i dobiti svake od ponuda prispjelih tokom cijelog postupka nabavke (troškovi životnog ciklusa).

U njemu je integrisana procjena tehničkih i organizacionih faktora i cijene, kao što su *pouzdanst, kvalitet, iskustvo, reputacija, prethodni učinak, realnost troškova/naknada i razumnost*.⁴⁶ Takođe može uključivati socijalne uticaje i uticaje na životnu sredinu, razmatranje rizika i ostale strateške ciljeve onako

45 UNDP Vodič za nabavke, <http://content.undp.org/go/userguide/cap/procurement/principles/>

46 *Id.* Ovo je posebno važno kada se poredi pružanje usluga od strane profitnih i neprofitnih pružaoca usluga, pošto često postoji relativna prednost kod efikasnosti kod profitnih pružalaca usluga kada se računa jednostavno na osnovu troškova po potrošaču, ali ta prednost polako nestaje sa uvođenjem kvaliteta njege. Vidjeti Gilbert, 2006.g.

kako su definisani planom nabavki. U procesu evaluacije, faktori se ocjenjuju prema relativnom značaju i posao će dobiti onaj pružalac usluga sa najvećom sveukupnom vrijednošću.⁴⁷

Kako bi bili u najboljoj poziciji definisanja vrijednosti za novac pri sprovođenju procesa nabavke, neophodna dokumentacija mora da precizira relevantne informacije i uslove za kriterijume procjene, koji će omogućiti adekvatnu identifikaciju, procjenu i poređenje troškova i dobiti svih pristiglih ponuda na fer i jedinstvenoj osnovi tokom cijelokupnog ciklusa nabavke.

(ii) Umjesto odabira konkurentnog proces, organ koji nudi ugovor može ući u direktne **pregovore** sa potencijalnim pružaocima usluga. Ovo se može primijeniti kada nema dovoljno dobrih kandidata ili postoje pružaoci usluga koji već pružaju usluge i imaju neophodne profesionalne kvalifikacije, iskustvo, prostorije i tehničku opremu koja bi bila potrebna opštinama za pružanje usluga. Ponekad se pregovori koriste kao druga faza nakon tenderske procedure.

(iii) Treći mehanizam je pružanje usluga putem **partnerstva** - kada pružaoci usluga (obično OCD) obezbeđuju dio finansijskih sredstava putem ostalih izvora (obično putem doprinosa, sopstvenih prihoda, ili u EU zemljama, međunarodni donatorski fondovi) (za *dodatne informacije vidjeti studiju slučaja Jermenije*). Dobro regulisana partnerstva, tj. privatno javna partnerstva (PJP) su značajan finansijski mehanizam, a u „starim“ zemljama članicama EU, takođe se koriste i za ugovaranje socijalnih usluga. Međutim, s obzirom na kompleksnost fiskalnih i regulatornih okvira neophodnih kako bi PJP bila efikasna na polju socijalnih usluga (nasuprot infrastrukturnim investicijama), u novim zemljama članicama EU a posebno u SND zemljama, takvi aranžmani ostaju dugoročna ambicija. Više informacija o PJP možete naći u **poglavlju III.4.**

Plaćanje trećih lica

Još jedan način finansiranja socijalnih usluga kroz nedržavne pružaoce usluga je **plaćanje trećih lica**.⁴⁸ Kod plaćanja trećih lica, vlada je „treće lice“

47 Jedinstven metod definisanja i računanja najbolje vrijednosti je kvantifikovanje kvaliteta i cijene svake ponude u odnosu jedna na drugu, pri čemu će nagrađena biti ponuda sa najvećim kvalitetom i najnižom cijenom.

48 Postoji određena diskusija kada je u pitanju terminologija vezana za ovaj koncept s obzirom na to da ga većina OCD i vlade zemalja Centralne i Istočne Evrope smatraju subvencijom a ne kompenzacijom (tj. plaćanjem) za pružene usluge. Ovo potiče iz vremena Sovjetskog Saveza, gdje vlada pruža podršku u vidu subvencija i nižem nivou vlasti i nedržavnim tijelima. U velikom broju zemalja, zakonodavstvo se prema ovom vidu plaćanja odnosi isto kao prema subvencijama. Po našem mišljenju, termin „plaćanje trećih lica“ se mora poboljšati kako bi se način na koji vlast gleda na nedržavne pružaoce usluga promijenio.

koje plaća za troškove koje korisniku pruža OCD – bilo direktno OCD kao per capita plaćanje, ili kroz korisnika kao kod plaćanja vaučerima.

(i) **Plaćanja per capita**, koje se ponekad naziva i „normativno“ plaćanje (s obzirom da je definisano određenim normama u smislu standarda usluga i cijena) se najčešće koristi kod održavanja socijalnih institucija, kao što su domovi sa osobe sa invaliditetom, institucije za djecu bez roditeljskog staranja ili starački domovi. U ovim slučajevima, vlasti u suštini delegiraju upravljanje institucijama privatnim pružaocima usluga, zadržavajući pri tom odgovornost za obezbjeđivanje kontinuiteta i kvaliteta usluga. Vlasti obično postavljaju standarde i pravila za pružanje institucionalnih usluga. U tom smislu *licenciranje* će se koristiti kako bi se obezbijedilo da samo oni za koje se pokaže da su u skladu sa standardima mogu postati pružaoci usluga. Vlasti takođe određuju i troškove pružanja usluga, što se obično radi per capita - OCD se obično isplaćuje na osnovu broja korisnika usluge. Iako je vlada uvela naknadu, ona možda ne odgovara stvarnim troškovima bilo kojeg pružaoca usluga (obično ne odgovara), tako da je od velikog značaja pitanje ko snosi finansijski rizik. Metoda verifikacije pruženih usluga (ako uzmemo da se plaća na osnovu obima usluga) je takođe važna kako bi se korisnicima osigurao pristup uslugama na koje imaju pravo, a isto tako i da se spriječi svaka zloupotreba finansijskih sredstava.

(ii) **Mehanizam vaučera** se koristi češće kod vaninstitucionalizovane vrste usluga i fokusira se na izbor korisnika ili klijenta. U ovom sistemu, potencijalni korisnici dobijaju vaučere koji im omogućavaju da koriste određene usluge besplatno. Na primjer, osoba sa invaliditetom može posjetiti fizioterapeuta dva puta mjesečno a korisnik sam bira svog terapeuta. Obično postoji preliminarno odobravanje svih specijalista koji su licencirani/ratifikovani za pružanje ovih usluga. Na osnovu vaučera koje sakupi pružalac usluga, država prenosi fiksnu sumu novca za svakog klijenta koji je koristio uslugu. Sa perspektive koja se zasniva na pravima, mehanizam vaučera predstavlja dodatnu vrijednost, jer omogućava slobodu izbora korisnicima usluga, nasuprot unaprijed pripremljenim rješenjima.

Tabela I: Mehanizmi finansiranja privatnih pružaoca usluga

	Grantovi i podrška	Nabavka i ugovaranje	Plaćanje trećih lica
Cilj	Implementacija vladine politike	Pružanje usluga vladi	Pružanje vladinih usluga
Uslovi ugovora	Definiše vlada	Definišu obje strane (premda uglavnom vlada)	Definisano zakonom
Glavni princip selekcije	Najbolje ideje i planovi projekata	Najveći kvalitet po najnižoj cijeni	Ispunjavanje zakonskih odredbi
Finansirane OCD	Nekoliko ponuđača	Jedan ponuđač	Jedna ili više licenci
Vrsta finansiranih aktivnosti	Generalno bilo koja aktivnost koju predloži OCD a koja odgovara ciljevima ⁴⁹	Obično usluge	Usluge opisane u propisima
Struktura troškova	Budžet projekta	Budžet zasnovan na naknadama	Budžet u skladu sa propisima
Indirektni troškovi vezani za aktivnosti	Procenat budžeta projekta	Može biti kompletno pokriveno naknadama	Procenat opštih troškova definisan zakonom

Izvor: Javno finansiranje nevladinih organizacija u Evropi, ECNP

II.5.2. Opšti principi finansiranja socijalnih usluga

Bez obzira na mehanizme koji su korišćeni, centralna vlast mora *osigurati adekvatno finansiranje obaveznih usluga* čak i kada ih pruža lokalna vlast. Ovo se može postići kroz direktne transakcije iz budžeta i/ili omogućavanjem opština da generišu sopstvena finansijska sredstva (ubiranje poreza, naplata korisnicima, pozajmice i investiranja, itd.). Kada je riječ o direktnim transakcijama

49 Pojedini tenderi obično imaju određena ograničenja, npr. neki neće podržavati konferencije, drugi neće podržavati školarine, itd. Takođe tenderi mogu biti ograničeni određenim oblastima (npr. zdravstvo) ili posebnim vrstama OCD (npr. OCD koje se bave poslovima od javnog interesa). Pored toga, većina programa kroz koje se pružaju grantovi ne podržavaju investicije.

iz centralnog budžeta, država može finansirati pružanje socijalnih usluga na nivou opštine/zajednice na dva načina:

- Država uključuje troškove pružanja socijalnih usluga u sve ostale troškove opštine koje vlada nadoknađuje per capita;
- Država određuje nivo i prenosi sredstva za troškove (određene) socijalne usluge odvojeno, definišući namjene za koje se mogu trošiti (namjenska sredstva).

Drugi metod je značajan za ugovaranje socijalnih usluga, jer u tom slučaju opština može „jednostavno“ prebaciti novac koji dobije od centralne vlasti za nabavku socijalnih usluga pružaocima usluga sa kojima ima ugovor.⁵⁰

Kada je riječ o *opcionim uslugama*, takođe ih mogu finansirati centralne vlasti, obično kroz određene programe podrške, kao što je fond ili izdvajanje ministarstva za datu uslugu. Na primjer, kada je u Mađarskoj usluga personalnog asistenta za lica sa invaliditetom uključena među opcione usluge koje opštine mogu pružati, Ministarstvo socijalnih poslova napravilo je poseban fond kako bi podstaklo uspostavljanje takvih socijalnih usluga širom zemlje na nivou opština. Lokalna uprava, kao i OCD su mogle da se prijave za dobijanje sredstava.

U zemljama SND i generalno u zemljama Centralne i Istočne Evrope, prenošenje odgovornosti za pružanje socijalnih usluga ne prate uvijek namjenska/ opredjeljena sredstva za pružanje usluga iz centralnog budžeta. Ipak, nisu sve zajednice u mogućnosti da samostalno finansiraju usluge – ponekad čak ni one zakonski propisane usluge. U velikom broju slučajeva, OCD su neophodne ne samo kako bi pružale socijalne usluge, već i da kompenzuju nedostatak sredstava na nivou zajednice, obezbjeđenjem dodatnih resursa kako bi omogućili pružanje usluga, ili obezbijedile pružanje usluga u skladu sa propisanim državnim standardima.

50 Međutim, mora se imati u vidu da, na osnovu iskustava zemalja članica EU, ugovaranje socijalnih usluga može biti izazov kada opština sa CSO ugovori uslugu koja se finansira iz državnog budžeta, jer obično zahtijeva veliku birokratiju i kašnjenja u plaćanju.

Grantove mogu davati lokalni organi na lokalnom nivou, ili direktno vlada na državnom nivou (resorno ministarstvo ili jedno ministarstvo za sve oblasti), ili kroz poseban fond ili fondaciju formiranu za te svrhe (kao što je slučaj u nekoliko zemalja Centralne i Istočne Evrope uključujući Mađarsku, Hrvatsku i Estoniju). Sredstva za nezavisni fond ili fondaciju formiranu od strane vlade za potrebe podrške OCD mogu biti obezbijeđena godišnje iz budžeta ili se mogu pružiti u obliku donacije kada se veća količina novca može opredijeliti za tu svrhu (primjer za ovo je uspostavljanje Fondacije za investicije u Republici Češkoj, gdje se 1% prihoda od privatizacije daje kao doprinos fondaciji). Interesantan model u Kazahstanu je BOTA Fondacija - fondacija koja je formirana novcem koji je na račun vlade Kazahstana (u švajcarskoj banci) bio uplaćen iz nepoznatih izvora. Novac je prvenstveno zamrzao sud SAD-a. Tri vlade su odlučile da je najbolji način da se formira fondacija sa tim novcem (84 miliona američkih dolara) kako bi se obezbijedili grantovi za OCD i istovremeno pružila pomoć određenim kategorijama ranjivih grupa.

Još jedan važan faktor kada je riječ o finansiranju usluga je *vremenska perspektiva tokom koje je obezbijeđeno finansiranje*. Socijalne usluge direktno utiču na živote ljudi, pa je samim tim i kontinuitet pružanja socijalnih usluga od ogromnog značaja. Za razliku od drugih usluga, većinu socijalnih usluga bi trebalo pružati kontinuirano, zato što su potrebe koje su predmet usluga trajne. Upravo zato postoji potreba da se osigura dugoročno, neprekidno finansiranje pružanja socijalnih usluga, te stoga, zakonski okvir treba omogućiti vlastima da se obavežu na višegodišnje finansiranje usluga. Ovim pitanjem se detaljnije bave studije slučaja (na primjer, sistem u Kazahstanu).

Dalje, u slučaju socijalnog ugovaranja precizno definisanje i *analiza jedinične cijene* je od presudnog značaja, tj. specifikacija onoga što nadležni organ kupuje – jedinice socijalne usluge (na primjer, broj klijenata, vrijeme koje se provodi sa klijentom, broj kreveta, itd.) i koja je cijena po jedinici.⁵¹ Dobar obračun jedinične cijene čini osnovu efikasnog ugovora. Stoga se kroz regulatorni okvir mora omogućiti (ako već nije obavezno) da nadležni organi računaju cijene po jedinici za socijalne usluge koje finansira država. U slučaju plaćanja trećih lica, ove cijene po jedinici se obično utvrđuju vladinim uredbama. Međutim, treba napomenuti da je definisanje cijena po jedinici kompleksan i multidisciplinarni zadatak i u regionu nedostaje stručnost za obavljanje takvih zadataka.

51 Ovo je posebno važno kada se pored profitni i neprofitni pružaoci usluga, pošto često postoji relativna prednost u efikasnosti profitnih pružaoca usluga kada se u obzir uzimaju samo troškovi po korisniku, ali vrijednost u pogledu troškova brzo nestaje kada se u razmatranje uzme kvalitet njege. Vidjeti Gilbert, 2006.g.

II. 6. Ključni elementi u regulisanju ugovaranja socijalnih usluga

Mogućnost dodjeljivanja ugovora

U pogledu osnovnog regulatornog okvira, od suštinskog je značaja da postoji *zakonska mogućnost dodjeljivanja pružanja socijalnih usluga nedržavnim subjektima*. Drugim riječima, organ koji je nadležan da vodi računa o pružanju socijalnih usluga (bilo da je to na centralnom, regionalnom ili lokalnom nivou) treba da bude u mogućnosti da povjeri pružanje socijalnih usluga (tj. upravljanje uslugom) nedržavnom subjektu. Mogućnost povjeravanja socijalnih usluga nije uvijek jasna, čak i ako nije zabranjena, posebno u regionu gdje „sve što nije dozvoljenje je zabranjeno“.⁵² Uključivanje odredbi kojima se jasno omogućava ugovaranje pružanja socijalnih usluga sa nedržavnim pružaocima se može smatrati dobrom praksom.

Regulatorni okvir mora takođe jasno definisati *ko mogu biti nedržavni pružaoci usluga*. Najčešće svako profitno ili neprofitno pravno lice ili preduzetnik može biti pružalac socijalnih usluga (ovo može biti regulisano dodatnim uslovima definisanim zakonom kao što je sertifikacija, itd.). Međutim, države mogu odabrati da ograniče nedržavne pružaocce usluga na neprofitne subjekte, na primjer na crkve i/ili OCD. U Ukrajini, na primjer, profitne kompanije nijesu uvrštene u moguće pružaocce socijalnih usluga.

Jedan od razloga zašto OCD imaju određenu prednost u zemljama SND i Centralne i Istočne Evrope može biti i taj što neke od zemalja još uvijek nisu u poziciji da implementiraju potpune mehanizme ugovaranja sa profitnim sektorom, zbog kompleksne regulative i fiskalnih okvira. Kada se u pružanje socijalnih usluga uključuju OCD postoji nekoliko načina za sklapanje ugovora sa njima i finansiranja, uključujući novčanu ili nenovčanu podršku njihovim aktivnostima, programima za dodjelu grantova, zajedničke programe i ostalo. OCD mogu biti partneri vladi u pružanju socijalnih usluga čak i kada ne postoji obimna regulativa koja obuhvata sve elemente navedene u ovom poglavlju. U Velikoj Britaniji, sa druge strane, OCD (volonterski sektor) su najpoželjniji partneri vladi kada je riječ o pružanju socijalnih usluga – ne prema zakonu već u skladu sa mjerama politike (*The Compact*⁵³), uključujući

52 U regionu CEE/SND, kontinentalni pravni sistem koji zahtijeva da se svaka obavezujuća odredba definiše zakonom, u kombinaciji sa kulturnim naslijeđem autoritarne vladavine rezultirala je pravnom kulturom u kojoj ljudi često doživljavaju, a državni organi često smatraju da je bilo koja aktivnost koja nije jasno zakonom predviđena nelegalna.

53 Vidjeti www.thecompact.org.uk

podršku razvoju njihovih kapaciteta u oblasti pružanja socijalnih usluga što je nastalo zahvaljujući tome da je vlada prepoznala da OCD predstavljaju dodatu vrijednost u pružanju socijalnih usluga.

Pristup takođe može zavisi od vrste socijalnih usluga koje se pružaju, pošto neke usluge mogu imati potencijal da razviju pravo tržište (najčešće, starački domovi) pa tako dolazi do poslovnog interesa. U Mađarskoj, kada vlada utvrdi cijenu po jedinici institucionalne njege za starije osobe, troškovi državnih institucija će biti pokriveni 100% a OCD moći da pokriju oko 70% troškova, dok će profitna organizacija dobiti samo 30% sredstava za pokrivanje troškova. Ovo je iz razloga što vlada pretpostavlja da će usluge biti profitabilne i očekuje da kompanije iskoriste sopstveni profit za kofinansiranje socijalnih usluga. Sve u svemu, većina socijalnih usluga nema takav potencijal, što je još jedan od ključnih razloga zašto su OCD (uključujući i vjerske organizacije) najčešći partneri vlasti širom regiona.

Zakonodavstvo se takođe može razlikovati u pogledu oblasti iz koje je usluga. Ugovaranje socijalnih usluga može biti dozvoljeno za usluge iz oblasti socijalne zaštite, a ne i za usluge iz oblasti zdravstva, a može ali i/ili ne mora biti dozvoljeno za usluge iz oblasti obrazovanja. Takva diferencijacija dobija na značaju kada posmatramo socijalne usluge koje prožimaju dvije ili tri političke oblasti – na primjer, obrazovanje djece sa teškoćama u učenju ili pomoć u kući starijim licima (integrisane usluge).

Procedure za dodjelu ugovora

Pored mogućnosti dodjele pružanja socijalnih usluga potrebna je i *jasno regulisana procedura za sprovođenje procesa*. Često je nedostatak jasnih procedura za transfere ove vrste razlog zbog kojeg se ugovaranje socijalnih usluga ne primjenjuje u zemljama gdje to nije zakonom zabranjeno⁵⁴.

Kada je uključeno finansiranje od strane centralne uprave, procedure se obično moraju definisati na centralnom nivou čak i kada su organi lokalne uprave ti koji dodjeljuju pružanje socijalnih usluga, pa možda čak i finansijska sredstva nedržavnim pružaocima usluga. Sa druge strane, lokalna uprava može regulisati procedure dodjeljivanja pružanja socijalnih usluga i pratećih finansijskih sredstava iz lokalnog budžeta (kao što je slučaj u Odessi – *vidjeti studiju slučaja opštine Odessa*).

Glavni principi ugovaranja socijalnih usluga su principi otvorene i fer konkurencije,

54 Zasnovano na terenskom istraživanju, ovo je npr. studija slučaja za Jermeniju i Moldaviju.

transparentnosti i odgovornosti u trošenju javnog novca. Postoje različiti oblici finansiranja nedržavnih pružaoaca socijalnih usluga prethodno opisani u **Poglavlju II.5**. Uobičajeno pitanje koje se odnosi na procedure je da li vlada može koristiti opšta pravila za nabavku socijalnih usluga. Odgovor na ovo pitanje je pozitivan iako se može primijetiti da svaka zemlja ima donekle različita pravila za nabavku, opšta pravila nabavke nisu u potpunosti pogodna za nabavku socijalnih usluga. Pravila nabavke mogu služiti kao osnova za regulisanje ugovaranja socijalnih usluga. Najznačajnija razlika je da u slučaju ugovaranja socijalnih usluga, cijena ne treba da bude presudni faktor pri odabiru pružaoaca socijalnih usluga. (Kad bi to bio slučaj, organ koji odlučuje bi morao da uslugu definiše do najsitnijih detalja kako bi se osigurao kvalitet i uočila svaka dodatna vrijednost usluge koju korisnici mogu očekivati od pružaoaca usluga). Više na ovu temu može se naći u studiji slučaja Kazahstan.

Za detaljni pregled procedure socijalnog ugovaranja vidjeti Aneks 1 – Vodič za uvođenje mehanizma ugovaranja socijalnih usluga na lokalnom nivou u formi kontrolne liste.

Uspostavljanje standarda i procjena pružaoaca usluga

Još jedan od uobičajenih aspekata regulative koji se odnosi na ugovaranje socijalnih usluga su pitanja vezana za uspostavljanje standarda u pružanju socijalnih usluga i procjena pružaoaca usluga u skladu sa tim standardima. Uspostavljanje standarda je dugotrajan proces koji se može realizovati na najbolji način uz aktivno učešće i pružaoaca usluga i korisnika usluga. Ukoliko oblast iz koje se usluge pružaju ima razvijenu i jaku profesionalnu zajednicu, zajednica treba da preuzme vođstvo u uspostavljanju standarda (kao što je slučaj u nekim od zemalja Centralne i Istočne Evrope, uključujući Mađarsku i Srbiju). Ovaj proces zahtijeva dosta strpljenja i blisku saradnju svih zainteresovanih strana, jer postoji veliki broj spornih pitanja koja treba riješiti. Sa aspekta pravne regulative, najvažnije je da je svrha uspostavljanja takvih standarda jasna:

- Da li će služiti kao osnova za odobravanje ili neodobravanje pružanja određenih usluga, te tako imati karakter zabrane, ili će služiti kao osnova za pružanje državnih sredstava onima koji ih traže?
- Da li vlade treba da imaju za cilj uspostavljanje minimalnih standarda za socijalne usluge ili standarda visokog kvaliteta?
- Ko će ocjenjivati pružaoce usluga i kakav će se proces koristiti za ocjenu?
- Ko će pratiti i nadgledati pružaoce usluga, i koje sankcije će se primjenjivati u slučaju nepostupanja u skladu sa standardima?

Ocjenjivanje se obično odvija putem sertifikacije, akreditacije i licenciranja. Iako ne postoji opšte prihvaćena definicija svakog od ovih termina, zakonom o socijalnim uslugama generalno se među njima pravi razlika na sledeći način:

- **Sertifikacija** se odnosi na lice koje pruža socijalne usluge (tj. socijalni radnik, stručnjak za dječiju zaštitu, njegovateljica, itd.). Ova lica treba da ispune određene obrazovne i profesionalne zahtjeve koji su definisani zakonom ili relevantnom regulativom kako bi im se omogućilo da se angažuju u pružanju socijalnih usluga.
- **Akreditacija** se odnosi na usluge (na primjer, usluga personalnog asistenta, dnevna njega, besplatna kuhinja), koja se ocjenjuje u odnosu na standarde definisane zakonom ili drugim relevantnim propisima. Ukoliko je usluga u skladu sa minimalnim standardima, socijalna usluga će dobiti akreditaciju od strane nadležnog organa (U slučaju standarda visokog kvaliteta, obično postoje različiti nivoi koji se mogu postići). Akreditacija usluga može podrazumijevati da pružalac usluga može pružati određene socijalne usluge, i/ili da je pružalac usluga ovlašćen da dobija državna sredstva za te socijalne usluge. Kriterijumi akreditacije mogu uključivati zahtjeve sertifikacije za zaposlene koji pružaju usluge.
- **Licenciranje** se odnosi na organizaciju (institucije, OCD, kompanije) koja pruža socijalnu uslugu a koja mora ispuniti određene kriterijume definisane zakonom ili relevantnom regulativom (na primjer, kriterijumi vezani za upravljanje, unutrašnju politiku, fizičku infrastrukturu, bezbjednost i higijenu, finansijski menadžment, itd.). Pružalac usluga može pružati određene usluge samo ako je licenciran. Licenciranje obično zahtijeva akreditaciju usluga.⁵⁵

U skladu sa dobrom praksom, uslovi sertifikacije, akreditacije i licenciranja se mogu primjenjivati na bilo kojeg pružaoca usluga – bilo da je državni, neprofitni ili profitni, iz razloga što je svrha uspostavljanja standarda obezbjeđenje određenog nivoa kvaliteta socijalnih usluga koje odgovaraju potrebama korisnika, nezavisno od toga ko pruža uslugu.

⁵⁵ U velikom broju zemalja, postoji osnovni zahtjev koji pružalac usluga mora ispuniti, a to je da bude **registrovan** kod nadležnog organa na državnom nivou. Takva registracija je samo formalna, bez detaljne procjene kapaciteta pružaoca usluga da pruža posebne vrste usluga. To je preliminarni filter koji obezbjeđuje da pružalac usluga posjeduje minimum kapaciteta za pružanje usluge i više služi za potrebe registracije i nadgledanja nego kao standard. Kao primjer, u Bugarskoj, svi pružaoci socijalnih usluga moraju biti registrovani kod Agencije za socijalnu pomoć. Registracija je jednostavna i dodatno ne opterećuje pružaoca usluga (ne određuje se njihov kapacitet), ali su obavezni da predaju godišnje izvještaje. Jedini izuzetak su usluge za djecu; sve organizacije koje su zainteresovane da pružaju takvu vrstu usluga moraju dobiti licencu od državne Agencije za zaštitu djece.

Ponekad, OCD koju finansiraju međunarodni donatori može pružati usluge većeg kvaliteta jednostavno zahvaljujući boljoj infrastrukturi – na primjer, novoizgrađeni ili renovirani objekat, ili odmah dostupna finansijska sredstva. Međutim, najčešće i OCD imaju problema sa kapacitetima a generalno problem socijalnih usluga koje finansiraju donatori je nedostatak održivosti u odsustvu jasno razrađenih strategija. Kao primjer, i u Ukrajini i u Jermeniji, stopirana je primjena propisa koji se odnosi na licenciranje jer je veoma mali broj OCD mogao ispuniti sve zahtjeve (*vidjeti Državne izvještaje*).

Profesionalni standardi u pružanju socijalnih usluga mogu takođe zaostajati zbog nedostatka višeg obrazovanja za socijalne radnike i ostale profesionalce u oblasti pružanja njege. Pored toga, u nekim zemljama, izgleda da postoji mali broj dobro organizovanih strukovnih organizacija (na primjer, socijalnih radnika, specijalista za dječiju zaštitu, onih koji brinu o licima sa invaliditetom, itd.) koje bi mogle da preuzmu vodeću ulogu u kreiranju standarda. Međutim, za uvođenje sistema profesionalnih usluga i institucionalnih standarda i njihove procjene kroz sertifikaciju, akreditaciju i licenciranje ipak će biti potrebno malo više vremena u zemljama SND.

Postojanje standarda kvaliteta za socijalne usluge je važno kako bi se mogao obavljati monitoring kvaliteta pruženih usluga, takođe je značajno napomenuti da se i *usluge za koje ne postoje prihvaćeni standardi kvaliteta takođe mogu ugovarati*. U praksi, usluge treba da su predvidljive i definisane, čime se ostavlja malo prostora za inovacije i povećanje efikasnosti i uvođenje novih, inovativnih usluga koje nije lako predvidjeti. Na primjer, OCD mogu u sklopu postojeće usluge za podršku porodici uočiti potrebu za uslugom pružanja pomoći žrtvama porodičnog nasilja. Međutim, veoma je teško predvidjeti broj korisnika, nivo potrebe žena i djece i specifične usluge koje bi odgovarale potrebama (besplatna telefonska linija ili grupa za podršku ili sklonište itd.). Postoje takođe određene usluge, kao što su usluge pružanja pomoći mladim ljudima u riziku ili uživaocima droga koje je teško predvidjeti jer zahtijevaju konstantno prilagođavanje zbog promjenljivog okruženja (povećana mobilnost, rasprostranjenost IT i socijalnih medija, dostupnost novih sintetičkih droga, itd.)

Ugovaranje socijalnih usluga bez prethodno definisanih standarda pomaže u slučaju novih ili inovativnih usluga za koje ne postoji iskustvo u zajednici. U tim slučajevima, važno je ostaviti veću fleksibilnost pružaocu usluga tako da može osmisliti socijalne usluge koje odgovaraju potrebama korisnika. Davanje grantova potencijalnim pružaocima usluga može biti i adekvatnije jer u tom slučaju pružalac usluge može doći do novih ideja o načinu tretiranja potrebe korisnika usluga.

Uslovi ugovaranja

I dok se zainteresovane strane u regionu uglavnom bave pripremnim fazom i selekcijom koja vodi dalje ka ugovoru, upravljanje ugovorom je podjednako značajan regulatorni izazov. Regulatori, bilo da su na lokalnom ili centralnom nivou, moraće se baviti sledećim pitanjima:

- Uslovi i vrijeme plaćanja (npr. mjesečno, kvartalno ili godišnje, prefinansiranje ili post-finsiranje, kofinansiranje – kao što je participacija korisnika, preduslovi za narednu uplatu itd.)
- Pitanja obaveza (tj. koje se obaveze prenose na pružaoca usluga)
- Podjela rizika i upravljanje rizikom (uključujući i finansijski rizik – na primjer, da li treba da postoji nadoknada troškova ili definisana cijena, u kom slučaju pružalac usluga snosi određeni rizik)
- Obezbeđivanje kvaliteta (da li će postojati indikatori učinka, mehanizmi pritužbi ili druge vrste podsticaja za povećanje kvaliteta)

Mnoga od ovih pitanja zahtijevaju pažljivo planiranje i konsultacije sa pružaocima usluga i vjerovatnim korisnicima socijalnih usluga kako bi se razvila efikasna regulativa koja uzima u obzir dati kontekst.

Monitoring i nadzor

Nadzor i monitoring pružanja socijalnih usluga je od velikog značaja za obezbjeđivanje odgovornosti za javnu potrošnju. Potrebno je da postoji tijelo odgovorno za praćenje kvaliteta usluga (ili praćenje uslova definisanih licencom). Na državnom nivou, to tijelo može biti Ministarstvo odgovorno za socijalnu politiku, agencija kojoj su te nadležnosti delegirane od strane Ministarstva, ili samoregulatorno tijelo; može se obavljati centralizovano ili kroz teritorijalne jedinice; može se vršiti prema oblasti iz koje je usluga ili prema vrsti usluge, itd. Na lokalnom nivou, monitoring obično vrši lokalna uprava, ali takođe može koristiti usluge vladine agencije za ove potrebe.

Monitoring je posebno važan u slučaju dodjeljivanja ugovora jer, kao što je već rečeno, kod većine ugovorenih usluga vlada plaća pružaocu za socijalne usluge koje su korisnici koristili, tj. nema direktne povratne informacije o pruženim uslugama. U tom slučaju, vlada mora da se na neki način obezbijedi da plaća samo za one usluge koje su stvarno pružene (a ne samo obračunate) i da su usluge u skladu sa relevantnim standardima i/ili ostalim uslovima. Kao posljedica, postoji potreba za jasnim i objektivnim kriterijumima koji se odnose na pružanje socijalnih usluga. Kriterijumi treba da omogućće da se objektivno procjeni da li je usluga pružena u skladu sa zahtijevanim kvalitetom i da li odgovara potrebama korisnika.

Pri osmišljavanju procesa monitoringa i procjene, svrha procjene pružanja socijalnih usluga (pa samim tim, monitoring) mora biti jasna, što se može odnositi na:

- (a) Proces – Kako se troše javna sredstva (i da li se to odvija u skladu sa uslovima ugovora)?
- (b) Učinak – Da li su pružene socijalne usluge u skladu sa standardima i zahtjevima definisanim ugovorom?
- (c) Troškovi – Da li su projektovani troškovi ostali u okvirima definisanim ugovorom, da li je bilo prevelike potrošnje i generalno koji su budžetski rezultati?

Kako bi se osiguralo sve navedeno, mehanizam monitoringa se mora uspostaviti na početku ugovora i mora se ugraditi u proces pružanja usluga (na primjer, ugovarač/pružalac usluga se mora obavezati da redovno sakuplja i pruža informacije značajne za tijelo koje vrši monitoring). Dobra je praksa uključiti korisnike socijalnih usluga u proces monitoringa i evaluacije, čime se stvara mogućnost za vlast da dobije direktnu povratnu informaciju o usluzi (ovo se može realizovati recimo kroz godišnju anketu ciljne grupe ili putem direktnog participativnog metoda kao što su ocjene korisnika). (*Vidjeti više u **Poglavlju VI, Preporuke #5***).

Nadzor uključuje ne samo monitoring, već i *mogućnosti za sankcije* u slučaju da dođe do kršenja ugovora ili zakona.⁵⁶ Regulatorni okvir mora biti jasan u pogledu mogućih sankcija i načina primjene. Mora se voditi računa o principima procesa (uključujući pravo na žalbu) i proporcionalnosti (sankcije moraju biti proporcionalne nivou kršenja). Moguće sankcije, osnov za njihovu primjenu i njihovo sprovođenje moraju se jasno navesti u ugovoru.

Sankcije u nadležnosti organa koji vrši nadzor su obično vezane za:

- Suspenziju finansijskih sredstava,
- Povlačenje budućih finansijskih sredstava,
- Povrat već uplaćenih sredstava,
- Suspendovanje ili oduzimanje licence ili sertifikata,
- Zabranu učešća na tenderima.

Kada je riječ o ozbiljnom kršenju ugovora ili zakona (na primjer, pronevjera

⁵⁶ Potrebno je imati na umu da se termin nadzor koristi u smislu nadgledanja sprovođenja ugovora. U oblasti pružanja usluga iz oblasti socijalne zaštite, postoji i druga vrsta nadzora koja za cilj ima pružanje podrške stručnjacima kako bi ispunili standarde kvaliteta u pružanju određene usluge klijentima (npr. logopedija, psihološka podrška, bračno savjetovanje, itd.).

sredstava, izazivanje štete po korisnike), nadzorni organ može pokrenuti prekršajni ili krivični postupak protiv ugovorne strane.

II.7. Preduslovi za efikasno ugovaranje socijalnih usluga

Izrada sveobuhvatnog političkog okvira za ugovaranje socijalnih usluga je kompleksan poduhvat, zavisi od velikog broja faktora koji moraju biti na svom mjestu i usklađeni. Iz tog razloga se mora shvatiti **da izrada adekvatnog okvira socijalnog ugovaranja treba da se odvija u fazama i zahtijeva vrijeme i značajna ulaganja od strane vlade** kako bi osigurala dugoročne prednosti vezane za ugovaranje socijalnih usluga.

Nadalje, sumirali smo ključne uslove za efikasno ugovaranje socijalnih usluga, i čiji nedostatak bi vjerovatno doveo do neefikasnosti i povećanog rizika za opštine ili vladu. U ovom poglavlju, sumirali smo osnovne preduslove kako bi pružili smjernice za planiranje politike, napominjući pri tom da su preduslovi detaljnije obrađeni u ostalim djelovima publikacije. Štaviše, **Poglavlje V Preporuke** sadrži praktične predloge koji nam pomažu da obezbijedimo ispunjenje svih preduslova kada ulazimo u ugovaranje socijalnih usluga u zajednici u zemljama SND regiona.

- a. **Autoritet:** Lokalne vlasti treba da imaju mandat da pružaju socijalne usluge i autoritet da utvrde koje su socijalne usluge potrebne u njihovoj zajednici. Ukoliko to nije slučaj (ako se, na primjer, sve potrebe za uslugama utvrđuju na centralnom nivou, ili lokalna uprava ne može trošiti sredstva sa centralnog nivoa na osnovu lokalnih potreba), doći će do nedostatka interesovanja opština da daju prioritet efikasnom pružanju socijalnih usluga. Umjesto toga, od opština će se očekivati da čekaju da centralna vlast propiše obim i metod pružanja socijalnih usluga, bez obzira na potrebe na lokalnom nivou⁵⁷. *Vidjeti više u Poglavlju II.2.3 o decentralizaciji; vidjeti takođe i studiju slučaja Jermenija (Poglavlje IV.2.4).*
- b. **Finansijska pristupačnost:** Dovoljna, odgovarajuća i predvidljiva finansijska sredstva moraju biti dostupna za finansiranje socijalnih

57 Sa druge strane, kao što je rečeno u poglavlju o decentralizaciji, kada nosioce javnih funkcija (gradonačelnika, odbornike u lokalnom parlamentu) direktno biraju članovi zajednice, oni će biti naklonjeniji efikasnijem pružanju socijalnih usluga u tim zajednicama. Takva promjena se može uočiti, na primjer, u Mađarskoj i Rumuniji.

usluga na lokalnom nivou. Pod *dovoljnim* smatramo da moraju pokrivati ukupne troškove usluga koje su zakonom predviđene da se pružaju na nivou opštine; pod *odgovarajućim*, podrazumijevamo da metod transfera bude u skladu sa potrebama usluga (na primjer, pravovremena avansna uplata ili plaćanje nakon obavljenog posla, mogućnost prenosa sredstava nedržavnim pružaocima usluga, itd.); i pod *predvidljivim* podrazumijevamo da opštine i nedržavni pružaoci moraju biti sposobni da predvide nivo finansiranja usluga na duži period, tako da mogu planirati finansijska sredstva za usluge. Za više detalja vidjeti **Poglavlje II.6** o finansiranju nedržavnih aktera, **Poglavlje III.3**, o preprekama u finansiranju, kao i studiju slučaja Odesa kao primjer dobre prakse u pogledu finansiranja (**Poglavlje IV.4.4**).

- c. **Kapacitet:** I lokalnim vlastima i OCD su potrebne posebne vještine i kapaciteti kako bi se uključili u ugovaranje socijalnih usluga. Investicije u unapređenje kapaciteta predstavljaju poseban izazov za opštine, pošto se suočavaju sa rastućom potrebom za pružanjem usluga, što ih sprečava da vrijeme i novac troše na učenje novih vještina i osmišljavanje novih mehanizama potrebnih za ugovaranje socijalnih usluga. Međutim, ugovaranje socijalnih usluga je kompleksan poduhvat i lokalne vlasti će se suočiti sa ozbiljnim izazovom a da pri tom nemaju odgovarajuće mehanizme za rješavanje kompleksnih pitanja. Istovremeno, i OCD treba da razviju kapacitete posebno kako bi postali održivi pa samim tim i pouzdaniji partneri lokalnoj upravi. Vidjeti više u **Poglavlju III.1** i **III.3**.
- d. **Transparentnost:** Ugovaranje socijalnih usluga će se kompromitovati ukoliko proces dodjele upravljanja i ugovorom nije transparentan i pravedan. Postoje posebni koraci i dobre prakse koje opštine mogu slijediti kako bi se obezbijedila pravičnost i transparentnost, istovremeno obezbjeđujući efikasnost i efektivnost procesa. Ovo podrazumjeva na primjer, potrebu za jasnim kriterijumima za dodjelu ugovora, jasne uslove ugovaranja, dobar sistem izvještavanja, blagovremeno objavljivanje informacija, itd. Vidjeti više u **Poglavlju III.3** koje se odnosi na nedostatak transparentnosti, dobre prakse iz studije slučaja Kazahstana **Poglavlje IV.3.4** i Ukrajine (**Poglavlje IV.4.4**);
- e. **Odgovornost:** Moraju postojati adekvatni mehanizmi odgovornosti kako bi ugovaranje socijalnih usluga bilo efikasno tokom cijelog procesa. Zbog kompleksnosti, ugovaranje socijalnih usluga podra-

zumijeva nekoliko slojeva odgovornosti koji uključuju širok spektar zainteresovanih strana. Na primjer, lokalne vlasti koje sprovode tender će biti odgovorne lokalnom parlamentu, centralnoj vlasti (makar u pogledu trošenja javnih sredstava), korisnicima socijalnih usluga, partnerskim organizacijama civilnog društva i lokalnoj zajednici. Minimalni zahtjev je postojanje mehanizama za konsultacije, monitoring i izvještavanje, što predstavlja značajno ali neizbježno opterećenje za lokalnu upravu. Vidjeti više u **Poglavlju II.7.** o monitoring i nadzoru, kao i studiju slučaja Astana i uključivanje zajednice u monitoring usluga (**Poglavlje IV.3.4**).

III. Uloga OCD u pružanju socijalnih usluga

Nakon upoznavanja sa širokim i kompleksnim spektrom političkih implikacija na ugovaranje socijalnih usluga opisanog u prethodnom poglavlju, postavlja se pitanje: šta je to toliko dobro kod ovog mehanizma što bi bilo vrijedno investiranja u izradu novih odgovarajućih regulatornih i fiskalnih šema? U sledećem poglavlju, predstavimo najčešće prednosti i rizike vezane za ugovaranje socijalnih usluga tako da donosioci odluka mogu procijeniti šta mogu očekivati od uvođenja ovog mehanizma. Usredsređićemo se na OCD jer su one tipični nedržavni pružaoci usluga i ispitati dodatnu vrijednost i posebnosti uključivanja OCD. Pored toga, vršićemo poređenje sa profitnim sektorom. Takođe ćemo ispitati najčešće prepreke i mogućnosti za maksimalno korištenje potencijala ugovaranja socijalnih usluga sa OCD.

III.1. Pitanja koja treba razmatrati pri uključivanju OCD u sistem pružanja socijalnih usluga

Svrha ugovaranja socijalnih usluga

Prvo pitanje koje se mora razmotriti je svrha mehanizma ugovaranja socijalnih usluga: da li je to da se obezbijedi pružanje socijalnih usluga, ili postoji i druga svrha – da se dopre do korisnika do kojih je teško doprijeti, uključivanje grupa za samopomoć u pružanje socijalnih usluga, ili slično? Ono što je važno je da ugovaranje socijalnih usluga može doprinijeti održivosti organizacija civilnog društva kao pružaoca usluga, postajući time mehanizam podrške sektoru civilnog društva. Pri odlučivanju o tome da li učešće u ugovaranju socijalnih usluga treba ograničiti samo na OCD, vlada mora jasno da razmotri koja je primarna svrha: obezbjeđenje kvaliteta usluga, podrška OCD, ili oboje. Svrha se mora odrediti u skladu sa sveukupnom ulogom predviđenom za OCD u pružanju usluga (kao i u svjetlu modela odnosa OCD – vlada koji su prethodo opisani).

OCD mogu obavljati više funkcija u pogledu pružanja usluga⁵⁸:

- Zastupanje interesa ranjivih grupa (na primjer, osoba sa invaliditetom, samohranih majki, ljudi sa HIV/AIDS, itd.). Zato su one obično

58 ECNL klasifikacija.

najglasnije kada je riječ o potrebi pružanja adekvatnih socijalnih usluga tim grupama. Pošto su bliže korisnicima, one su takođe od velike pomoći i pri kreiranju usluga, jer su najbolje upoznate sa potrebama ciljnih grupa;

- Pružanje komplementarnih ili alternativnih usluga, usluga zapostavljenim grupama ljudi u stanju potrebe za socijalnim uslugama i razvoj novih usluga koje vlada može usvojiti u budućnosti⁵⁹;
- Potencijalne ugovorne strane za vladine usluge – sa kojima je sklopljen ugovor kako bi pružale usluge u ime vlade.

Kod ugovaranja socijalnih usluga, da li vlada – na centralnom ili lokalnom nivou – ima za cilj da iskoristi sve tri funkcije? U skladu sa tim je potrebno razviti mehanizam ugovaranja socijalnih usluga.

Kapaciteti OCD

Još jedno važno pitanje, koje se može uzeti u obzir kada se donosi odluka o tome kako da se struktuiraju proces ugovaranja pružanja socijalnih usluga sa OCD, je vezano za postojanje kapaciteta OCD. Ovo se može razmatrati na tri nivoa: (i) na nivou sektora, (ii) na nivou opštine (ili druge teritorijalne jedinice na koju se odnosi socijalna usluga) i (iii) na nivou pojedinačne OCD.

- Na nivou *OCD sektora*, kapacitet za pružanje socijalnih usluga može varirati širom zemlje. Najvjerovatnije je da u određenim oblastima ne postoje OCD koje pružaju socijalne usluge. U Ukrajini, na primjer, jedno od anketiranih lica⁶⁰ je izjavilo da većina OCD pruža usluge samo na nivou *oblasti* ili na nivou većih opština, i da na lokalnom nivou postoji nedostatak OCD pružaoca usluga. U isto vrijeme, vlasti na nivou *oblasti* ne mogu se uključiti u ugovaranje socijalnih usluga, zato što nemaju slobodu da troše sopstvene prihode kao što to opštine mogu (*vidjeti više u studiji slučaja Ukrajine*).
- Na nivou opštine, važno je shvatiti „tržište“ za *socijalne usluge*. Iako ovo (najčešće) nije profitabilan posao, može postojati prilično kompleksno „tržište“ na lokalnom nivou; niz OCD pružaoca usluga, različiti donatori uključujući opštinu, i korisnici koji su nekad u mogućnosti da plaćaju uslugu. Postojanje *tržišta dobavljača (pružaoca usluga)*, tj. više OCD koje pružaju usluge predstavlja ključ za efikasno ugovaranje socijalnih usluga;

59 Na primjer, u Srbiji uslugu personalnog asistenta za ljude sa invaliditetom je prva pokrenula jedna OCD prije nego što je odluka donešena da se usluga uključi u novi Zakon o socijalnoj zaštiti.

60 Direktor Everychild Ukrajina

bez tržišta ne postoji konkurencija, a bez konkurencije većina benefita koji se mogu ostvariti ugovaranjem može biti dovedena u pitanje.

Lokalno osmišljen sistem se mora prilagoditi posebnostima lokalnog tržišta dobavljača. Na primjer, u slučaju postojeće usluge gdje je OCD napravila veliku investiciju, može postojati mogućnost ujedinjenja napora sa lokalnim vlastima (putem postupka pregovaranja ili partnerstva). Sa druge strane, mora postojati mogućnost ukidanja monopola ukoliko se pokaže da pružaoci socijalnih usluga nisu odgovarajućeg kvaliteta ili su preskupi.⁶¹

Konkurenciju je generalno lakše održavati kroz dodjelu grantova (javni tenderi za projekte ili vremenski ograničenu institucionalnu podršku), a mnogo teže kada opština valjano dodjeljuje ugovor, s obzirom na to da u zemljama Centralne i Istočne Evrope i Saveza nezavisnih država možda ne postoji više pružaoca usluga koji pružaju istu vrstu usluga istom stanovništvu (na primjer, donatori ne vole dupliranje i obično izbjegavaju da podržavaju dvije OCD sličnog profila u istoj oblasti). Međutim, kao što se može vidjeti na primjeru Odese, strategija investiranja u razvoj tržišta socijalnih usluga (tj. izgradnja kapaciteta OCD) kroz dodjelu grantova može biti uspješna; odgovarajuća dodjela ugovora za pružanje usluga može uslijediti kada je tržište „spremno“.

- (iii) Na nivou *kapaciteta pojedinačnih OCD*, očekivani nivo ljudske i materijalne infrastrukture mora biti definisan u uslovima ugovora. Mnoge OCD možda nemaju finansijski kapacitet da investiraju u prefinansiranje socijalne usluge, iako imaju veoma stručno i kvalitetno osoblje. Nasuprot tome, OCD mogu dobro finansijski stajati, ali možda nemaju kapacitet da pruže očekivanu korist kao što je veća efikasnost ili veći kvalitet usluge. Opština mora snositi glavne rizike, troškove i benefite koji postoje u tom slučaju.

Kapaciteti lokalne vlasti

Kao što se u obzir uzimaju kapaciteti OCD, isto tako se u obzir mora uzeti i kapacitet lokalne uprave pri osmišljavanju sistema koji bi uključivao OCD u pružanje socijalnih usluga. Kao što se može vidjeti iz ovog Priručnika, za dodjeljivanje ugovora potrebni su značajni resursi i posebne nove vještine

61 Ovo često može biti slučaj sa takozvanim „starim stilom“ OCD, kao što su udruženja ljudi sa invaliditetom ili određenim bolestima, koji je pominjan i u modelu subvencije, poglavlje II.5. Ove OCD pružaju usluge širem spektru korisnika, ali usluge su često neadekvatne, ne prate profesionalni razvoj i ne odgovaraju promjenljivim potrebama korisnika.

lokalne uprave. Prirodno, neophodni su finansijski resursi opredijeljeni za finansiranje ugovorenih usluga. Takođe su neophodni određeni kapaciteti ljudskih resursa, uključujući kompetentnost i sposobnost da se:

- Procijene potrebe i osmisle odgovarajuće usluge na nivou zajednice (kao i na institucionalnom nivou ukoliko je primjenljivo);
- Procijeni tržište dobavljača i razvije dugoročna strategija ugovaranja; osmisli i implementira lokalna procedura za dodjeljivanje ugovora;
- Razvije procedura procjene ponuda potencijalnih nedržavnih pružaoca usluga;
- Upravlja ugovorima;
- Prati i ocjenjuje pružanje usluga; i
- Inkorporiraju naučene lekcije u novi ciklus ugovaranja.

Kako bi se sve pomenuto ostvarilo, lokalna uprava mora investirati u obuku zaposlenih i/ili članova komisije kako bi ispunili zahtjeve. Ovo je veoma važno pitanje jer bez neophodnih kapaciteta čak i najbolji sistem socijalnih usluga ne može biti adekvatno realizovan. Istovremeno, postoji stalan i direktan pritisak na lokalnu upravu u pogledu pružanja socijalnih usluga koje odgovaraju trenutnim potrebama. Iz tog razloga, vrijeme obuke/izgradnje kapaciteta postaje problem – sa ograničenjima u pogledu resursa, lokalna uprava obično troši svoje ionako oskudne resurse kako bi zadovoljila trenutne potrebe, što odlaže mogućnost da se riješi neefikasnost sistema pružanja socijalnih usluga. Ovaj problem se može riješiti uvođenjem postepenog pristupa u ugovaranju socijalnih usluga (*vidjeti više u **Poglavlju VI, Preporuke #6***).

Opšti odnos između OCD i države

OCD se moraju posmatrati kao pravi partneri vlade. Zato je opšti odnos između OCD i države najvažniji faktor razvoja ugovaranja socijalnih usluga. OCD su tipični pružaoci socijalnih usluga i obično oni koji se smatraju najboljim partnerima u procesu. Stoga, osjećaj uzajamnog poštovanja ili suparništva između opština i OCD je od ključnog značaja i utiče na način na koji će se proces ugovaranja socijalnih usluga razvijati. Kada postoji tenzija u odnosu, bilo na centralnom ili lokalnom nivou, ovaj koncept će teže zaživjeti. Sa druge strane, zemlje u kojima postoji pisani **dokument o saradnji između vlade i OCD**, (na primjer, kao Strategija razvoja civilnog društva u Ukrajini), kao i opšte shvatanje o značaju OCD sektora za bavljenje potrebama razvoja, brže će razviti ugovaranje pružanja socijalnih usluga. Iskustvo pokazuje da postojanje politike na centralnom nivou koja ohrabruje partnerstvo može

pomoći razvoju sličnih politika na lokalnom nivou, poboljšavajući tako partnerstvo na lokalnom nivou.⁶²

Srbija: Fond za socijalne inovacije

Fond za socijalne inovacije (SIF) je primjer kako se lokalno partnerstvo može podsticati kroz ciljanu podršku. SIF je formiran 2003. godine u Srbiji na inicijativu Ministarstva rada i socijalne politike kako bi se podržala socijalna reforma i pružanje socijalnih usluga širom zemlje. Svrha ovog Fonda je da stimuliše kreiranje usluga zasnovanih u zajednici, za koje je bila nadležna lokalna uprava, ali je bila veoma spora u tom poslu. Uz pomoć SIF-a, preko 10 opština je započelo sa ovom vrstom usluga. Ocjena aktivnosti SIF-a koja je sprovedena 2010. godine pokazala je da je većina usluga koje su sprovedene u okviru SIF-a bila nova i da nisu postojale prije podrške Fonda. Važno iskustvo SIF-a je bio jasan uspostavljen sistem monitoringa što je takođe i primjer kako država može biti partner sa OCD jer je šest OCD bilo uključeno u proces monitoringa i evaluacije.

Izvor: UNDP/Fondacija za razvoj ekonomske nauke, Beograd: Ocjena rezultata Fonda za socijalne inovacije, 2010.g.

Zakoni koji utiču na OCD

Postoje određeni zakonski preduslovi koji bi morali biti ispunjeni kako bi se osiguralo efikasno učešće OCD u procesu ugovaranja socijalnih usluga. U nastavku su navedena ključna pitanja koja se moraju uzeti u obzir pri kreiranju procesa ugovaranja:

- Treba omogućiti da OCD rade u oblasti socijalne zaštite. Primjer restriktivne sredine (u nešto drugačijem kontekstu) je Bugarska, gdje zakoni ne dozvoljavaju da OCD pružaju usluge u oblasti zdravstva.
- Treba omogućiti da OCD sprovede privredne aktivnosti jer se ponekad ugovaranje socijalnih usluga može tumačiti kao oblik privredne aktivnosti. Čak i ako to nije slučaj, privredne aktivnosti predstavljaju važan izvor dodatnih prihoda za OCD koji te prihode mogu koristiti za unapređenje usluga ili za povećanje broja korisnika (pri čemu državna ulaganja ostaju ista).⁶³
- OCD treba da dobijaju i druge vrste podsticaja/podrške od države, kao što su poreske olakšice za njihove donatore, jer je i ovo vid indirektno

62 Takvo iskustvo potiče između ostalog iz Ukrajine, Mađarske i Hrvatske. Vidjeti Bullain-Toftisova, 2005.g.

63 U Jermeniji nije dozvoljeno da se OCD bave privrednim aktivnostima (vidjeti izvještaj iz te zemlje).

podrške glavnoj misiji organizacije, koja na kraju ima pozitivan uticaj na korisnike njihovog rada – korisnike socijalnih usluga koje OCD pruža. U suštini, oni pomažu korigovanju nedostataka tržišta i vlade, što se može smatrati opštim dobrom⁶⁴.

- Još jedan značajan faktor je mogućnost da OCD dobije državna sredstva u obliku grantova, subvencija ili čak ugovora, što bi im omogućilo da pružaju nove inovativne socijalne usluge. OCD su „fabrike ideja“ i država ih može koristiti za testiranje inovativnih pristupa postojećim problemima ili za nove programe prije nego što ih prošire na cijelu državu (*vidjeti ispod*).
- OCD treba da učestvuju u osmišljavanju sistema socijalne zaštite i planiranju socijalnih potreba, kao i raspravama vezanim za državne socijalne politike, što je potrebno definisati zakonom.
- Država treba da dozvoli pružaocima usluga da izgrade kapacitete (uključujući i omogućavanje korišćenja državnih fondova shodno potrebama, sve dok pružaju usluge odgovarajućeg kvaliteta). U slučaju da postoji ušteda novca koji je opredijeljen za socijalne usluge (ali ne na uštrb kvaliteta usluga), treba omogućiti da OCD koristi preostala sredstva za razvoj usluga, umjesto povrata tih sredstava u državni/ lokalni budžet.

III.2. Prednosti OCD kao pružaoca usluga

OCD su bliže problemima

Mnoge OCD svakodnevno rade sa korisnicima usluga socijalne pomoći i socijalnih usluga u zajednici. Ova „*ukorijenjenost*“ OCD u lokalnu zajednicu i duboko razumijevanje problema kojima se socijalne usluge bave je glavni faktor uspjeha. Organizacije civilnog društva su obično prve koje uoče problem, ili koje razumiju uzroke problema. Štaviše, pošto su dobro upoznate sa posebnostima lokalnog okruženja, mogu bolje da planiraju potrebne resurse i usluge koje je potrebno pružiti. OCD mogu takođe *doseći i do onih grupa korisnika do kojih je teško doprijeti* – na primjer, lica koja su duže vrijeme nezaposlena i borave u kući, djeca sa ulice, populacija sa HIV-AIDS, žene i djeca žrtve porodičnog nasilja, bivši osuđenici, itd.

⁶⁴ Pored toga, porez ne treba naplaćivati na sredstva koja država prenosi na račun OCD kao što je porez na dobit.

Vlasti često konsultuju OCD, pošto su one bliže problemu i mogu bolje identifikovati potrebe u zajednici i adekvatno planirati socijalne usluge. Učešće OCD u osmišljavanju socijalnih usluga se koristi kao kanal, kako bi se čuo glas ljudi u stanju potrebe. Takođe, pomaže i da se ne dođe do preklapanja i nedostatka koordinacije pri pružanju usluga u slučajevima kada OCD pruža socijalne usluge koje finansiraju međunarodni donatori. Konsultacije sa OCD i koordinacija aktivnosti između vlade i OCD pomaže da obje strane razmjenjuju informacije i što bolje ostvare ciljeve za korisnike socijalnih usluga. Pored toga, OCD mogu lakše ostvariti ciljeve kada su dio partnerstva, čime se osigurava prihvatanje od strane lokalne uprave (što ne mora biti slučaj ako rade nezavisno). Na kraju, „*ukorijenjenost*“ OCD takođe vodi do povećanog osjećaja vlasništva zajednice nad socijalnim uslugama i ostvarenim rezultatima, pri čemu se otvara prostor za korisnike usluga da se čuje i njihov glas.

OCD predstavljaju izvor informacija

OCD su izvor inovativnih ideja i dobre prakse koje vlada može koristiti pri osmišljavanju novih socijalnih usluga, kao i pri reformisanju postojećih. Nekoliko razloga stoji iza ovoga, kao što je posebno znanje OCD (*vidjeti u nastavku*); otvorenost za nove, efikasnije načine ostvarivanja misije; i njihove stalne posvećenosti da se zadovolje potrebe korisnika. OCD su često povezane sa međunarodnim mrežama, te su stoga dobro pozicionirane za razmjenu znanja i adaptiranje modela koji funkcionišu u drugim kontekstima. One često razvijaju nove socijalne usluge, koje lokalna uprava potom preuzima i počinje da podržava. Takođe, OCD razvijaju ili pružaju inovativne usluge u pilot zajednicama koje vlada može proširiti na nivo države ukoliko su rezultati u pilot zajednicama pozitivni a neophodna je pokrivenost cijele države. U takvim slučajevima, ukoliko je potrebno, OCD mogu nastaviti da budu uključene u pružanje usluga. (*Vidjeti primjer NVO Puni nade i beskućnici u Ukrajini*). OCD takođe rade na problemima za koje vlada nema kapaciteta. Istovremeno, kada se problem primijeti i prepozna, normalno je da se vlada obrati za pomoć (ili pružanje specifičnih socijalnih usluga) subjektu koji zna najviše o tom pitanju i često je u najboljoj poziciji da se time bavi – OCD.

Ukrajina: Udruženje Alisa

Primjer inovativnog razmišljanja i usluga je *Udruženje Alisa*. [...] Ova NVO je formirana 1991. godine u vrijeme perestrojke, kada je njen osnivač, koja je i sama bila osoba sa invaliditetom, uvidjela priliku da se pomogne ljudima sa fizičkim invaliditetom. Na početku Udruženje Alisa je nastojalo da nabavi odjeću i hranu za osobe sa invaliditetom, ali je ubrzo shvatilo da humanitarni napor stvaraju zavisnost od milostinje. [...] 1997. godine *Udruženje Alisa* je promijenilo smjer djelovanja i preformulisalo misiju u 'socijalna i ekonomska rehabilitacija osoba sa invaliditetom'. [...] NVO je počela da regrutuje osobe sa invaliditetom koje su imale ideje za posao, koje su željele da započnu i vode socijalna preduzeća. Tri klijenta *Udruženja Alisa* su započeli posao zasnovan na sopstvenim idejama i preporukama. Svi klijenti su dobili obuku iz osnova poslovanja i skroman početni kapital prije nego što su svoje ideje iznijeli na tržište. Prva preduzeća *Alise* su vezana za obuku iz oblasti računara i softvera; proizvodnja i prodaja uređaja; i arhitektonski dizajn. Danas, dvije od tri početne firme su uspješne i njima i dalje rukovode prvobitni osnivači. Treći preduzetnik je zatvorio posao sa proizvodnjom uređaja zbog visokih troškova proizvodnje i malih margina, ali je potom otvorio firmu za dizajn i marketing.

Izvor: UNDP, Projekat mreže evropskog istraživanja PMEI, Socijalno preduzeće: Novi model za siromaštvo

OCD imaju specijalizovanu ekspertizu

I dok vlade moraju da pružaju čitav spektar usluga cijeloj populaciji, OCD se fokusiraju na jednu oblast usluga ili jednu ciljnu grupu i to postaje njihova specijalnost. Ovo znači da one imaju, često jedinstvena, specijalistička znanja koja su vezana za tu oblast ili ciljnu grupu, pa su samim tim u poziciji da razvijaju efikasne metode pružanja socijalnih usluga na tom polju. Na primjer, mogu naučiti posebne načine komunikacije sa ciljnim grupama, mogu nalaziti načine kako da socijalne usluge učine efikasnijim; i mogu se upoznati sa najnovijim metodama bavljenja specifičnim potrebama ciljne grupe⁶⁵. Specijalizacija je tako i ključni pokretač inovacija. Na kraju, zahvaljujući njihovoj specijalizovanoj ekspertizi, ove OCD pružaju veći kvalitet usluga – što može stvoriti i monopol na tržištu (takozvani niša monopolisti).

65 Studija iz SAD takođe ide u prilog značaju specijalizacije: „Konstantan izazov za rukovodstvo jedne zemlje je da objasni zakonodavnim tijelima zašto je samo jedna neprofitna organizacija jedina koja pruža određene usluge, kao što je rehabilitacija seksualnih prestupnika. U prosjeku 85% rukovodstva određene zemlje objašnjava situaciju u smislu specijalizacije“. David M. Van Slyke: Mitologija privatizacije u ugovaranju socijalnih usluga, U: Pregled javne administracije, maj-jun 2003.g., Vol 63, Br.3. str. 302.

Primjer vrijednosti posebnih znanja i inovacija je *Fondacija Salva Vita*, mađarska OCD koja se specijalizovala u pronalaženju zaposlenja za ljude sa mentalnim invaliditetom na tržištu rada. Nedavno, je *Salva Vita* bila uključena u mjerenje *Socijalnog povrata investicija (SROI)*, metod koji su originalno razvili akademici SAD-a i Velike Britanije i neprofitne organizacije kako bi mogli da monetarizuju vrijednost neprofitnih organizacija. (*Salva Vita* je bila prva koja je bila predmet takve procjene u Mađarskoj i koliko smo upoznati i u cijelom regionu Centralne i Istočne Evrope). Na osnovu rezultata koji su praćeni poslednjih godina, ispostavilo se da su klijenti kojima je pomagala *Salva Vita* bili zapošljavani u roku od prosječno šest mjeseci, ostajali su duže zaposeni na istom mjestu i pronalazili su nove poslove brže nego kroz slične programe koje su vodile državne agencije. Sve u svemu, svaka mađarska forinta (1HUF) koja je investirana u aktivnosti *Salva Vita* rezultirala je sa 4,77 forinti povrata u periodu od pet godina (na primjer, u uštedi ili generisanim prihodima).

Izvor: *Fondacija Salva Vita*⁶⁶

OCD su fleksibilne

Još jedan važan faktor vezan za način na koji OCD funkcionišu je da su fleksibilne, tako da se mogu bolje prilagoditi promjenama okruženja ili potreba korisnika što može povećati kvalitet, efikasnost i efektivnost socijalnih usluga na nekoliko načina. Fleksibilnost podrazumijeva i da OCD imaju manje birokratije, tako da im se ljudi obraćaju za usluge prije nego državnim pružaocima socijalnih usluga. Štaviše, one mogu honorarno angažovati ljude (na primjer, u slučaju da im je potrebna specijalizovana pomoć) a da pri tom ne moraju da otvaraju novo radno mjesto (što je obično slučaj kod državnih pružaoca usluga). Kombinacijom fleksibilne politike zapošljavanja i volonterskog rada, mogu pružati usluge kad i gdje je to potrebno (na primjer, da rade sa mladima u riziku na ulicama noću).

OCD obično pružaju usluge većeg kvaliteta

Prethodno pomenuti faktori mogu dovesti do zaključka da su zbog svoje specifične orijentacije i načina rada OCD u poziciji da pruže usluge većeg kvaliteta nego državni sektor. Zaista, ponekad kvalitet koji nude OCD kao pružaoci usluga može biti veći od kvaliteta koji nude državni pružaoci usluga. Međutim, važno je napomenuti da u regionu postoji nedostatak adekvatnih

66 http://salvavita.hu/index.php?menu_id=1210&topmenu=1200&oldal_id=1210&oldal_tipus=text
(korišćeno 25. novembra)

podataka koji se mogu koristiti kao osnova za analizu; stoga, zaključak o većem kvalitetu OCD usluga treba uzeti sa rezervom. Ipak, postoje određeni dokazi koji idu ovome u prilog. Revizorska komisija Velike Britanije⁶⁷ je objavila Izvještaj⁶⁸ 2007. godine koji sadrži neke čvrste podatke koji se odnose na poređenje neprofitnih (volonterskih), profitnih (privatnih) i državnih (javnih) pružaoca usluga u oblasti socijalnih usluga. U Izvještaju se navodi da „pružaoci usluga iz volonterskog sektora ispunjavaju veći procenat državnog minimuma standarda u poređenju sa javnim ili privatnim pružaocima usluga“: Podaci su dobijeni od Komisije za inspekciju socijalne brige. U njemu je analizirano sedam različitih vrsta socijalne brige za djecu, mlade, odrasle i starije ljude (uglavnom rezidentne/institucionalne usluge) tokom perioda od 2003. – 2006. godine. Kod šest vrsta usluga pružaoci usluga iz volonterskog sektora su nadmašili druga dva sektora tokom četvorogodišnjeg perioda u pogledu nivoa ispunjavanja državnih standarda. Samo u oblasti rezidentih specijalnih škola, privatni sektor je postigao neznatno veći nivo poštovanja standarda u poređenju sa volonterskim sektorom.⁶⁹

OCD mogu obezbijediti dodatne resurse

Na prvom mjestu, ljudi koji rade u OCD su nešto posvećeniji cilju, tako da mogu dobijati manje novca ili raditi više nego slična državna institucija. Pored toga, OCD su u stanju da privuku volonere i donacije (kako bi pokrili dio troškova ili dodali vrijednost socijalnim uslugama koje pružaju). U prethodno pomenutom Izvještaju iz Velike Britanije naveden je primjer iz Greater Nottingham, gdje je studija otkrila da za svaku funtu (GBP) koju je lokalni savjet investirao u jednu vrstu grantova za finansiranje lokalnih volonterskih organizacija, volonterski sektor je prihodovao 6 funti putem mobilizacije volontera i resursa zajednice. U Newcastle, svaka funta (GBP) koja je data kao pomoć putem granta donijela je dodatnih 14 funti od lokalnih volonterskih organizacija.⁷⁰ Iako, kako to Revizorska komisija tvrdi, „Ako se analiziraju inputi/ulaganja, naglasak se stavlja na analizu dobiti osnivača a ne benefita korisnika usluga. Širi pogled na koncept „vrijednost za novac“ zahtijeva analiziranje rezultata i ishoda kao i inputa/ulaganja.“ Iako postoje mnogi primjeri partnerstva OCD i vlade u zemljama Saveza nezavisnih država i Centralne i Istočne Evrope u koja OCD

67 Komisija za reviziju je nezavisni organ zadužen za obezbjeđivanje ekonomske, efikasne i efektivne potrošnje radi postizanja visokog kvaliteta lokalnih javnih usluga

68 Srca i umovi: angažovanje iz volonterskog sektora, Komisija za reviziju javne službe, Nacionalni izvještaj, jul 2007

69 *Id. str 19-20.* Treba napomenuti da Revizorska komisija takođe primjećuje: dostupni podaci ne dozvoljavaju jasnu procjenu vrijednosti za novac. Na primjer, oni ne otkrivaju cijenu postizanja većeg procenta minimalnih standarda, niti da li je ostvarivanje većeg dijela minimalnih standarda zapravo doveo do boljeg kvaliteta usluga za krajnje korisnike“. (Iako je ovo drugo implicitna pretpostavka.)

70 *Id. str. 24*

ulažu resurse (vidjeti, na primjer, studiju slučaja Jermenije), na duže staze ovo treba da ostane jedan od sekundarnih benefita koje OCD daju oblasti pružanja socijalnih usluga.

III.3. Prepreke za učešće OCD u pružanju socijalnih usluga

Nedostatak zakonske regulative koja omogućava učešće

Očigledna prepreka opštinama da sprovode ugovaranje socijalnih usluga je nedostatak odgovarajućeg zakonskog okvira. Nejasnoće u pogledu razumijevanja procedure ugovaranja socijalnih usluga predstavljaju problem za većinu lokalnih prava. Većina zemalja SND još uvijek nije razradila većinu elemenata zakonskog okvira kako je opisano u **Poglavlju II.7**, što podrazumijeva da ne postoje jasne smjernice za opštine o njihovim nadležnostima i načinu na koji mogu ugovarati socijalne usluge. Slab zakonski sistem je takođe problem za OCD, koje mogu biti izložene praksi lokalne uprave (na primjer, kašnjenje sa plaćanjem, pozivanje na loš kvalitet usluga bez valjanih indikatora/standarda kojima se mjeri učinak), i ostati u inferiornom položaju u sporovima po osnovu ugovora⁷¹.

Studije slučaja i primjeri navedeni u ovom Priručniku pokazuju da je ugovaranje socijalnih usluga moguće i u nejasnim zakonskim uslovima. Iako su to više izuzeci nego pravilo, dati primjeri najbolje prakse se mogu koristiti širom zemalja i regiona. Oni imaju za cilj prenošenje poruke da čak i kada nema jasnog i koherentnog koncepta i zakona koji se odnosi na ugovaranje socijalnih usluga na državnom nivou, lokalna uprava može pronaći način da uvede ugovaranje legalno i efikasno u okvirima sopstvenog mandata i nadležnosti.

Slabi kapaciteti lokalne uprave

Kao što je već rečeno, lokalnim vlastima su potrebni značajni ljudski kapaciteti kako bi uspješno sklapala i upravljala ugovorima za socijalne usluge. Nedvosmisleno je da postoji potreba da se izgrade kapaciteti zvaničnika na državnom i lokalnom nivou kako bi razumjeli i implementirali ugovaranje socijalnih usluga. Na lokalnu ovu važi i za parlament i za administraciju. Međutim, pored tehničkog znanja to često zahtijeva i promjenu načina mišljenja što je teško postići. Neki od načina su razmjena znanja između zemalja Istočne

⁷¹ Struyk, 2003.g., str. 70

Evrope i „učenje kroz rad“ - na primjer, rad sa OCD može podstaći zvaničnike lokalnih vlasti da shvate dodatnu vrijednost ugovaranja usluga. Isto tako, uključivanje lokalnih NVO, koje su upoznate sa potrebama i mogu pomoći razvoju strategija za pružanje usluga, u pripremi procesa ugovaranja socijalnih usluga (procjena potreba, mapiranje usulga, itd.) može biti dobar način za započinjanje saradnje. Međutim, pitanja konflikta interesa se moraju uzeti u obzir. OCD nisu uvijek prijateljski nastrojene ka lokalnim vlastima i obratno, što može otežati saradnju i formiranje konstruktivnog partnerstva što je ključno za kombinovani model pružanja socijalnih usluga.

Pored ciljanih obuka i ostalih aktivnosti na izgradnji kapaciteta, jedan od načina za rješavanje problema nedostatka razumijevanja na lokalnom nivou može biti da državni organi uključeni u razvoj socijalne politike aktivno promovišu partnerstva vlade i organizacija civilnog društva u pružanju socijalnih usluga. Promocija se može vršiti zakonskim olakšicama, kao i vladinom komunikacionom strategijom ili se može koristiti i jedno i drugo. Svrha ove promocije je upoznavanje svih relevantnih institucija sa zakonskim mogućnostima, predstavljanje pozitivne prakse i prezentovanje benefita ugovaranja. Praksa pokazuje da je značajno ostaviti prostora za djelovanje i postaviti primjer prakse koja funkcioniše – što se može vidjeti u Ukrajini gdje su mnogi slijedili primjer Odese (čak i neki modeli razvijeni u Jermeniji su zasnovani na primjeru iz Ukrajine).

Nedostatak kapaciteta OCD

Čak i ako je sistem savršeno formiran i administracija voljna da ugovara usluge sa OCD, potrebne su kvalifikovane OCD koje mogu pružati socijalne usluge. Veoma često nedostatak kapaciteta OCD otežava ugovaranje socijalnih usluga koje možda nemaju adekvatne kapacitete da održe obećanja vezana za ugovorene socijalne usluge u pogledu efikasnosti i većeg kvaliteta usluga. Nivo organizacionih kapaciteta OCD u SND regionu je generalno slab⁷², što je ozbiljan problem. Neke OCD iz starog sistema možda imaju dobru infrastrukturu u pogledu objekata i opreme, ali nemaju „moderno“ shvatanje pitanja upravljanja kvalitetom, fokusiranost na klijente ili zastupanje korisnika. Ostale su umnogome zavisne od stranih donatora ili nisu sklone razvoju kapaciteta za dugoročno pružanje usluga zbog odgovornosti ka ciljnim grupama koje ne bi mogli ispuniti u slučaju nedostatka finansijskih sredstava. Uz mogućnost podrške od strane države, OCD bi bile mnogo zainteresovanije da investiraju

72 Prema Indeksu održivosti USAID iz 2009.godine, prosječna ocjena organizacionih kapaciteta u NIS je 4.2 u poređenju sa zemljama jugoistočne Evrope koje imaju 3.0 (na skali od 1 (najbolje) – 7 (najgore) pri čemu se 1-2.9 smatra „konsolidovano“, 3-4.9 je „srednja tranzicija“ i 5-7 je „rana tranzicija“).

u sopstvene kapacitete kao i u tehničku opremu pa čak i objekte (međutim ovo se može dogoditi samo ako postoji mogućnost da se lokalna uprava obaveže na duži period). U određenom smislu, izazov izgradnje kapaciteta OCD postaje izazov za lokalnu upravu da investira u razvoj sektora koji može postati dugoročni pouzdani partner u pružanju potrebnih socijalnih usluga. Lokalna uprava može osmisliti programe finansiranja i izgradnje kapaciteta tako da podržavaju takav vid razvoja. (*Vidjeti primjer iz Odese*).

Nedostatak finansijskih sredstava dostupnih za ugovaranje socijalnih usluga

Pored problema nejasnog regulatornog okvira, postoji i problem finansiranja socijalnih usluga na lokalnom nivou. Postoji mogućnost da lokalni organi uprave ne dobiju odgovarajuća finansijska sredstva od centralne vlasti za pružanje (ili ugovaranje) usluga ili da ne budu u stanju da generišu prihode na lokalnom nivou kako bi finansirali socijalne usluge. Primjer je dat i u ovom Priručniku: u Jermeniji, četiri grada koja su već usvojila regulativu za podršku OCD kroz posebne mehanizme socijalnog partnerstva, još uvijek nisu opredijelili sredstva za implementaciju ovih mehanizama. Redosled mjera decentralizacije je stoga od velikog značaja i fiskalna decentralizacija je ključni korak za omogućavanje ugovaranja socijalnih usluga na lokalnom nivou. Time se garantuje pouzdano finansiranje koje je jedan od glavnih preduslova za uspješno ugovaranje socijalnih usluga.

Održivost OCD

Pitanje održivosti OCD je glavna prepreka ugovaranju socijalnih usluga. Lokalna uprava ne želi da snosi rizik investiranja u uslugu koja može da propadne kada nestane finansijskih sredstava. Nažalost, postoje slučajevi poput onih o starijim ljudima koji su ostavljeni sami u napuštenim staračkim domovima nedeljama dok neki rođak ne otkrije da su svi zaposleni otpušteni jer je OCD koja je upravljala domom bankrotirala. Međutim, ovo je u velikoj mjeri pitanje „šta je starije kokoška ili jaje?“. U datom slučaju, ispostavilo se da je opština podjednako odgovorna za situaciju jer su redovno kasnili sa plaćanjima prema OCD i nisu vršili neophodni monitoring usluga čime bi na vrijeme uočili znakove upozorenja.⁷³

Nije iznenađujuće da OCD nisu „održive“ kao vladine institucije. OCD često nemaju pristup finansijama kako bi investirale u razvoj ili održavanje socijalnih usluga, što je donekle i problem za njih kada žele da pristupe

⁷³ Primjer iz Mađarske je zasnovan na informacijama autora. Kratak članak o slučaju iz Mađarske je dostupan na <http://www.origo.hu/itthon/20030624csod.html>.

državnim sredstvima za potrebe pružanja socijalnih usluga. Često država nadoknađuje nastale troškove umjesto da plaća unaprijed, što znači da OCD mora unaprijed obezbijediti sredstva za pokrivanje troškova iz sopstvenih operativnih fondova. I dok se nedostatak održivog izvora finansiranja često vidi kao prepreka uključivanju OCD u pružanje socijalnih usluga („OCD pružaju usluge samo dok postoje finansijska sredstva za iste, tako da nisu pouzdane na duže staze“), to je takođe i osnov za pregovore na duži period i redovno finansiranje od strane vlade („ukoliko želite da usluge pružite u dužem vremenskom periodu, potrebno je da obezbijedite sredstva za to“). Jasno je da je kontinuitet u pružanju socijalnih usluga od ključnog značaja iz perspektive korisnika, pa samim tim OCD često zastupaju finansiranje ne samo zbog sopstvene održivosti, već na prvom mjestu imajući u vidu prava ranjivih lica da pristupe socijalnim uslugama.

Problemi imidža OCD

Razlog za negativan stav lokalnih vlasti prema procesu ugovaranja socijalnih usluga može biti loš imidž koji OCD imaju u očima državnih zvaničnika a ponekad i šire zajednice. U nekim mjestima, postoji stereotip vezan za OCD kao „one koje jedu grantove“, što važi i za kompanije i za organizacije kojima nedostaje profesionalnost i koje samo „viču“ a ne razumiju probleme. Još jedna od karakteristika koja se obično pripisuje OCD je da one samo uzimaju novac da bi plaćale velike plate zaposlenima koji ne obavljaju posao.⁷⁴ Svi ovi stereotipi mogu biti prepreka ugovaranju socijalnih usluga i u takvim slučajevima OCD moraju naporno raditi kako bi popravile imidž koji imaju u javnosti i kod donosioca odluka.

Čak i kada imidž sam po sebi nije tako negativan, u nekim zemljama se smatra da OCD služe kao *magnet za finansijska sredstva donatora* za lokalnu zajednicu, a ne da dobijaju sredstva od zajednice kako bi pružale usluge lokalnom stanovništvu. Ovo važi posebno za siromašnije zemlje gdje su OCD prvenstveno finansirane od strane stranih donatora, a posebno je problematično kada strani donatori finansiraju osnovne socijalne usluge a da pri tom od samog početka ne razvijaju strategiju održivosti. Strana podrška ne traje zauvijek i finansiranje osnovnih usluga iz izvora stranih donatora nije održiv mehanizam za zadovoljavanje lokalnih potreba, već osnovno finansiranje mora poticati od državnih ili lokalnih vlasti.

⁷⁴ Takva percepcija se javlja na primjer tokom procjene Fonda za socijalne inovacije u Srbiji, posebno između Centara za socijalni rad i OCD (vidjeti UNDP, 2010.g. str.25). Percepcije onih koji se bave socijalnim uslugama u Ukrajini takođe prepoznaju sličan stav (vidjeti DfId Projekat podrške reformi socijalnih usluga u Ukrajini).

Interesi

Uvođenje novih mehanizama neizbježno dovodi do često radikalnih promjena u strukturi lokalne uprave. Ugovaranje socijalnih usluga, iako možda izgleda zgodno za sve strane, može predstavljati prijetnju postojećim interesima različitih zainteresovanih strana. Na primjer, lokalne vlasti se često plaše uvođenja konkurencije i okruženja nalik tržištu u oblast pružanja socijalnih usluga. Vladini zvaničnici se mogu plašiti da OCD koje pružaju socijalne usluge mogu predstavljati konkurenciju i ugovaranje socijalnih usluga bi moglo rezultirati u otpuštanju ljudi zaposlenih u njihovim institucijama. Ovi strahovi se nastavljaju iako u praksi OCD obično angažuju eksperte koji napuštaju državni sektor (kako pokazuje iskustvo iz nekih zemalja Centralne i Istočne Evrope u kojima se tranzicija već završila).

Ponekad, dobro formirana OCD koja se finansira iz sredstava donatora, kao prijetnju doživljava otvaranje „prostora za igru“ drugih OCD koje finansira lokalna uprava i razvijaju usluge slične njihovim.

Konačno, u nekim slučajevima, nije lokalna uprava ili OCD ta koja osjeća prijetnju već je zajednica ta koja se osjeća ugroženom od promjene koja je rezultat uvođenja ugovaranja socijalnih usluga. Na primjer, lokalna zajednica se može protiviti planovima da se u „komšiluku“ otvore novi dnevni centri za djecu sa invaliditetom koje bi vodila OCD.

U svim ovim slučajevima, potrebno je sprovesti pažljiv proces medijacije, gdje bi svi imali priliku da iznesu svoje probleme i strahove, da se čuje njihov glas i da se dođe do rješenja koje je prihvatljivo svima. Obično je odgovornost lokalne uprave da vodi te procese, što samo po sebi zahtijeva određene specijalne vještine. Lokalna uprava može koristiti OCD koje se bave medijacijom konflikata kao moderatore diskusija u kojima učestvuju veliki broj zainteresovanih strana.

Nedostatak transparentnosti

Jedna ozbiljna prepreka ugovaranju socijalnih usluga širom regiona je **nedostatak transparentnosti**. Nemogućnost vlasti da demonstriraju transparentnost procesa ugovaranja socijalnih usluga čini donosiocima odluka opreznim pri uključivanju u novu praksu finansiranja nedržavnih subjekata čak i kada postoji potreba i kad je jasno da je ishod od koristi svim uključenim subjektima. Iz tog razloga, potrebna je jasna regulacija procesa, uključujući način objavljivanja informacije, izbjegavanja situacije u kojima postoji konflikt interesa, način odabira pružaoca usluge itd.

Sa druge strane, nedostatak odgovornosti OCD/NVO prema njihovim klijentima je još jedan faktor koji doprinosi sveukupnom nedostatku transparentnosti. Većina OCD su prilično dobre u prezentovanju fino napisanih izvještaja donatorima, ali samo mali broj redovno polaže račune grupama čije interese zastupaju.

Transparentnost je veoma značajna za proces ugovaranja socijalnih usluga, jer korumpiran proces izbora vodi do grešaka u odabiru najboljeg pružaoca usluga, što direktno pogađa korisnike sa jedne i cijenu socijalnih usluga sa druge strane. Ukoliko proces odabira nije fer, potencijalni kandidati gube interes u učešću u takvim procedurama i gube motivaciju da razvijaju sopstvene kapacitete u pogledu ugovorene usluge. Važni preduslovi za transparentnost su:

- Razvoj jasne tenderske procedure i kriterijuma za selekciju;
- Definisane jasne iznose i kvaliteta ugovorene usluge – i tokom tendera i u ugovoru (što je potom osnova za dalji monitoring onoga što se zaista pruža korisnicima);
- Jasni ugovori sa definisanim pravima i obavezama pružaoca usluga i opštine;
- Dobar sistem izvještavanja i monitoringa;
- Obezbijediti da informacije o svim koracima budu dostupne javnosti, objavljujući ih blagovremeno (na primjer, u lokalnim medijima ili na Internetu).

III.4. Komparativne prednosti OCD i profitnih organizacija u pružanju socijalnih usluga

Utemeljen na agendi o Korporativnoj društvenoj odgovornosti, u privredama u tranziciji u Centralnoj i Istočnoj Evropi i SND postoji rastući trend da se profitni privatni sektor podstiče na uključnje u implementaciju inicijativa vladine politike, da preuzima opšte poslovne aktivnosti u siromašnim zajednicama i da se uključuje u pružanje socijalnih usluga kao ugovorna strana, partner ili čak konkurencija. Štaviše, novoformirani subjekti koji su negdje između volonterskog sektora (civilno društvo) i privatnog sektora (tržište) – **socijalna preduzeća** – javljaju se kao aktivni učesnici u rješavanju socio-ekonomskih problema, uključujući pružanje socijalnih usluga. U ovom poglavlju dat je kratak pregled uloge profitnih organizacija – firmi u pružanju socijalnih usluga i kratka analiza sličnosti i razlika vezanih za ugovaranje socijalnih usluga profitnih pružaoca usluga u poređenju sa OCD.

Profitne i OCD pružaoci usluga – sličnosti i razlike

Generalno, postoje dvije glavne strukturne karakteristike OCD i privatnih firmi po kojima se međusobno razlikuju. Prvo, OCD su predmet ograničenja širenja koje podrazumijeva stroga ograničenja za prisvajanje prihoda organizacije za one koji upravljaju i kontrolišu organizaciju, kao što su članovi i osnivači, dok su vlasnici profitnih organizacija oni koji su vlasnici prihoda. Drugo, profitne organizacije imaju vlasnike čiji je cilj sticanje profita. Nasuprot njima, OCD ne mogu distribuirati profit članovima i od njih se očekuje da služe korisnicima ili društvu kao cjelini obezbjeđivanjem proizvoda i usluga od opšteg interesa.⁷⁵

Karakteristike i komparativne prednosti svakog od nedržavnih pružaoica socijalnih usluga u privredi određene zemlje rezultira konfiguracijom i prirodom „saradnje“ u pružanju bilo koje socijalne usluge. I firme i OCD moraju funkcionisati na tržištu i kada rade kao pružaoci usluga na takozvanom mješovitom tržištu oni su u suštini konkurencija, moraju odgovoriti tražnji i pružati kvalitet kako bi opstali. Međutim, postoje i određene komplementarnosti u njihovom radu koje su preduslov za partnerstvo i saradnju, a istovremeno doprinose boljim rezultatima u pružanju socijalnih usluga.

Postoji opšti utisak da kada rade na tržištu, profitne organizacije se karakterišu kao subjekti sa višom opštom efikasnošću, ali i sa velikim uticajem na greške na nivou vlade i tržišta. Kako bi bio finansijski održiv, privatni sektor obično pruža usluge klijentima sa većom kupovnom moći, pa su njihove usluge često nepristupačne siromašnim. Tako da samo kod dijela populacije sa slabom kupovnom moći ili bez kupovne moći vlada nastupa kao „kupac“ koji radi kao agent za siromašne korisnike putem ugovaranja pružanja usluga kroz nedržavne subjekte.⁷⁶

Naravno, postoji širok spektar usluga koje je neophodno pružati ljudima sa srednjim ili visokim primanjima i specifičnim potrebama (na primjer, invaliditet) i tu privatni sektor može imati veliku ulogu. Na primjer, profesionalac sa visokim primanjima koji izgubi nogu u nesreći će htjeti da plati za dobru uslugu u procesu rehabilitacije, kućne njege ili ponovne obuke za posao. Pored toga, ako su ispunjeni određeni preduslovi, kompanije se mogu takmičiti ili čak ponuditi niže cijene u odnosu na OCD. U slučaju da postoji izuzetno veliki broj korisnika na tržištu i velika potražnja, zajedno sa visokom standardizacijom, kompanije sa krajnje profesionalnom i efikasnom organizacijom i upravom

⁷⁵ Koning i dr., 2006.g.

⁷⁶ Takozvani model „kupac-pružalac“. Vidjeti Wagstaff, 2009.g.

mogu smanjiti cijenu usluga. Ovo im zapravo može omogućiti da dođu i do siromašnijih slojeva stanovništva (ali ne i do najsiromašnijih).

Nasuprot tome, OCD se smatraju onima koji **smanjuju posljedice grešaka vlade i tržišta**. OCD mogu doprinijeti u značajnoj mjeri porastu kvaliteta i dostupnosti socijalnih usluga ranjivim grupama i korisnicima sa niskim primanjima, pošto su socijalne usluge usmjerene na one koji su u nezavidnoj situaciji. Ili se jednostavno fokusiraju na područja gdje profitni subjekti nemaju interes da se uključe, jer im to ne donosi profit. Stoga, OCD često stimulišu povoljne regulatorne mjere, kao što su poreske olakšice ili budžetska podrška.⁷⁷ Štaviše, proces pružanja socijalnih usluga od strane OCD obično ima dodatnu vrijednost i pozitivne dugoročne posljedice na širu populaciju od njihovih klijenata, a to je zapravo teško mjerljivo (Za više informacija *vidjeti Poglavlje III.2 o Prednostima OCD kao pružaoca usluga*). Posebno, organizovanje volonterskog rada, izgradnja socijalnog kapitala, privlačenje privatnih donatora na lokalnom nivou i doprinos koheziji zajednice se može smatrati prednošću i kao jedno od obrazloženja javnih intervencija koje su podrška OCD.

S druge strane, u određenim okolnostima, podrška javnog sektora OCD može izazvati **tržišnu neefikasnost** – veći troškovi proizvodnje OCD. Ako i OCD i privatni sektor mogu pružiti socijalne usluge određenim segmentima tržišta po istoj cijeni i sa istim kvalitetom, može se reći da postoji jak argument koji bi išao u prilog OCD samo zato što su oni neprofitna organizacija. U tom slučaju, državne subvencije i poreske olakšice koje se pružaju OCD nemaju za cilj da isključe privatni sektor ili da ga stave u nepovoljniji položaj. Na primjer, ukoliko lokalna vlast namjerava da ugovori uslugu dostavljanja obroka, kompanija i OCD moraju imati jednake mogućnosti da se prijave i konkurišu jer oba imaju komparativne prednosti u svojim ponudama i najbolji predlog. Kako bi se podigao nivo kvaliteta i efikasnosti pruženih usluga, vlade treba da koriste izvorne regulatorne mjere kako bi se borile protiv nedostataka tržišta - **bez obzira na pravni status pružaoca usluga**.

U skorije vrijeme, novi oblici organizacija su se pojavili kao pružaoci socijalnih usluga lokalnim zajednicama i ranjivim grupama stanovništva – **socijalna preduzeća**. To su zadruge, udruženja, fondacije, volonterske organizacije i ostali neprofitni subjekti ili subjekti ograničenog profita koji vode socijalno preduzeće sa ciljem da se pozabave nedostacima tržišta ili vlade korišćenjem inovativnih pristupa. Kako bi bili u stanju da se bave potrebama klijenata koji su obično siromašni ili čak nisu u mogućnosti da plaćaju, socijalna preduzeća

⁷⁷ Vidjeti Studiju UNDP-EMES, 2008.g.

kombinuju preduzetništvo i ostvarivanje socijalnih ciljeva, te mobilišu brojne izvore finansiranja (javne izvore finansijskih sredstava, komercijalne prihode, rad volontera, donacije, itd.). Ove preduzetničke aktivnosti su omogućile velikom broju OCD da prošire svoje proizvode i usluge i da dopru do novih korisnika.

Šta je „socijalno preduzeće“?

Uobičajena definicija socijalnog preduzeća je: „Bilo kakva privatna aktivnost koja se sprovodi u cilju ostvarivanja javnih interesa, organizovana sa preduzetničkom strategijom, a čija glavna svrha nije ostvarivanje maksimalnog profita već postizanje određenih ekonomskih i socijalnih ciljeva, a koja ima kapacitet da razvije inovativna rješenja za probleme socijalne isključenosti i nezaposlenosti“ (OEBS, Socijalna preduzeća, 1999. god.)

U Velikoj Britaniji, Belgiji, Španiji, kao i Poljskoj i Češkoj Republici, socijalna preduzeća se sve više angažuju od strane lokalne uprave za pružanje socijalnih usluga. Međutim, u Istočnoj Evropi i SND, socijalna preduzeća su još uvijek u začetku i njihov potencijalni doprinos kao pružaoca socijalnih usluga ostaje uglavnom nerealizovan.⁷⁹ Iskustva zemalja novih članica EU pokazuju da bi socijalna preduzeća mogla biti dobar način za zemlje u tranziciji da razviju održive i veoma kvalitetne pružaoce socijalnih usluga koji bi bili partneri vladi u dugoročnom bavljenju socijalnim problemima.

Iako je doprinos OCD i socijalnih preduzeća ispravljanju nedostataka tržišta značajan, javna uprava mora obezbijediti da poreske olakšice koje im se pružaju ne podstiču profitne organizacije da postanu OCD ili socijalno preduzeće i da ostvaruju korist na neki drugi način a ne povećanjem profita. Takođe, subvencioniranje od strane države ne treba da vodi umanjuju efekata volonterskog rada, privatnih donatora i drugih prethodno pomenutih pozitivnih primjera koji se smatraju dodatnom vrijednošću koje pružaju OCD/ socijalna preduzeća.

Odluka o raspisivanju tendera za pružanje socijalnih usluga putem ugovaranja socijalnih usluga sa privatnim sektorom je tako naprosto stvar viđenja stvari. Prvo i najvažnije je da lokalna uprava (ili centralne vlasti) moraju odlučiti šta smatraju značajnim u pružanju usluge – tj. mapiranje potreba, tržište dobavljača, definisanje standarda usluga, itd. Drugo, na osnovu procjene

78 http://salvavita.hu/index.php?menu_id=1210&topmenu=1200&oldal_id=1210&oldal_tipus=text (korišćeno 25. novembra)

79 Vidjeti Studiju UNDP-EMES, 2008.g.

potreba tržišta i zahtijevanih standarda, vlasti moraju odlučiti koje pružaoce usluga da uključe i u koji dio. Ako su u ovoj fazi presudni finansijski kriterijumi⁸⁰ - pri čemu je dat prethodno utvrđen nivo kvaliteta usluga – onda se ne može reći da postoji ekskluzivna prednost OCD/socijalnih preduzeća u odnosu na profitni sektor. U ovom slučaju, intervencija vlade bi bila efikasnija kroz regulatorne mjere koje se primjenjuju na sve pružaoce usluga. Prije svega, javni sektor bi trebao povećati transparentnost tržišta i postaviti standarde kvaliteta, ili subvencionirati pružanje usluga za određeni tip korisnika ili za određene vrste tržišta.

Kao što je prethodno pomenuto, i javni i nedržavni sektor – privatni sektor i treći sektor (OCD) – imaju svoje slabosti i prednosti. Najnoviji trendovi pokazuju da **okvir trostrukog partnerstva** (javni i privatni sektor i civilno društvo) ima kapacitet da poveže ove veoma različite grupe i resurse i da se pozabavi problemima koje ni jedan sektor ne može samostalno riješiti. Povezivanjem komparativnih prednosti i komplementarnosti, uključujući različite vještine i stručnost – kao što je ravnopravan pristup uslugama, pristojan kvalitet usluga, (ostvaren kroz proces standardizacije i sertifikacije) i troškovi usluga – može se postići odgovarajući balans.

Uloga profitnog sektora u pružanju socijalnih usluga

Sve uobičajenija forma ugovaranja socijalnih usluga sa profitnim organizacijama u Evropi je putem privatno javnog partnerstva (PJP). PJP treba posmatrati kao jednu od opcija socijalnog ugovaranja, u kojoj vlada sklapa ugovor sa pružaoцем socijalnih usluga iz privatnog sektora pod posebnim uslovima, u kojem je – pored standarda usluga i relevantnih zahtjeva – regulisan finansijski doprinos, podjela rizika i finansijskog socijalnog povrata investicija među stranama.

Šta je „Privatno javno partnerstvo (PJP)”?

PJP je „sporazum između vlade i jednog ili više privatnih partnera (koji može uključivati i operatere i finansijere) u skladu sa kojim privatni partneri pružaju uslugu na način da su ciljevi pružanja usluga vlade u skladu sa ciljevima ostvarenja profita privatnih partnera, pri čemu efikasnost usklađivanja ciljeva zavisi od prenosa dovoljne količine rizika na privatne partnere.“ (OEBS, Jedinica Privatno javnog partnerstva – Istraživanje institucionalnih i vladajućih struktura. P18, 2010.g.)

80 Ono što je naglašeno u Poglavlju II.5, cijena ne treba da bude jedini najvažniji kriterijum za odabir pružaoца socijalnih usluga. U tom slučaju, treba primjenjivati „efikasnost“ u pogledu kvaliteta usluga kao ključni princip, tj. „najniža cijena za dati kvalitet“ .

PJP su obično ograničeni na velike infrastrukturne investicije, a pružanje socijalnih usluga kroz PJP u regionu Istočne Evrope i SND je još uvijek u začetku. Međutim, zemlje kao što su Sjedinjene Američke Države, Velika Britanija, Kanada, Australija, Japan i u manjoj mjeri Indija, imaju višegodišnje isustvo u ugovaranju socijalnih usluga kao što su škole i bolnice kroz PJP. Holandija ima uspješne primjere u socijalnom stanovanju i urbanističkoj obnovi.

Kako su PJP prilično kompleksni i dugoročni sporazumi, oni zahtijevaju razrađen regulatorni, institucionalni, zakonski i politički okvir. U privredama koje su u tranziciji, do sada je samo nekoliko PJP ugovora uspješno implementirano. Može se reći da u idealnim slučajevima, bilo koje ugovaranje socijalnih usluga zahtijeva slične predušlove. Vlade, na primjer, treba da budu u stanju da planiraju i definišu neophodne usluge i utvrde da li su isplative. Treba da obezbijede istinsku i transparentnu konkurenciju u dodjeli ugovora (bilo da se radi o neprofitnim ili profitnim organizacijama). Vlade takođe moraju biti u stanju da procijene koja ponuda pruža najveću vrijednost za novac, sprovesti „Komparator troškova javnog sektora (PCS, vidjeti Pojmovnik)“, utvrditi koliki je procijenjeni trošak sa uračunatim faktorom rizika kada bi vlada sama pružala te usluge. Konačno, vlada mora biti u stanju da efikasno osigura i mjeri pružanje ugovorenih usluga, reaguje na promjene u okruženju ili promjene tehnoloških uslova i da raskine ugovor ili na neki drugi način interveniše u slučaju da partner ne izvršava preuzete obaveze, dajući pri tom privatnom partneru dovoljno sigurnosti za planiranje i slobodu pri implementaciji. Ovo posljednje je veoma značajno za postizanje minimalnog perioda otplate date investicije (bilo da je to samo minimalna kuhinjska oprema za obezbjeđivanje obroka, ili velika bolnica) i za ostvarivanje dobiti od pretpostavljene veće efikasnosti i inovativnosti (profitnog ili neprofitnog) privatnog sektora. Jasno je, dakle, da postoji potreba za odgovornošću, transparentnošću i integritetom.

Socijalne usluge PJP predstavljaju poseban izazov, pošto obično zahtijevaju manje investicije (nego, na primjer, vodovod ili dom zdravlja) a teže ih je izmjeriti. PJP zahtijeva skupu i često dugotrajnu tendersku proceduru i proceduru pisanja ponuda, što nije opravdano za manje investicije. To je jedan od razloga zašto se u praksi koriste drugi oblici ugovaranja socijalnih usluga. Da bi se zaobišli ovi nedostaci, vlade mogu obezbijediti i staviti na tender veći broj socijalnih usluga, setove projekata i/ili standardizovane ugovore. Teškoće u efikasnom mjerenju pružanja socijalnih usluga u pogledu kvaliteta i kvantiteta mogu se djelimično riješiti u ugovoru.

Uključivanje profitnih kompanija u socijalne usluge u SND regionu

Istraživački tim nije mogao identifikovati ni jedan primjer profitnih kompanija koje su direktno uključene u pružanje socijalnih usluga kroz ugovaranje socijalnih usluga ni u jednoj od tri zemlje koje su bile predmet istraživanja. Ovo može biti iz više razloga, i na osnovu iskustva zemalja jugoistočne Evrope, to je nešto što se mijenja.

Prvo, u nekim zemljama kao što je Jermenija, razvoj socijalnih usluga je još uvijek u početnoj fazi. Mora da postoji određeno razumijevanje opsega **usluga koje se mogu pružiti i profesionalnih zahtjeva** koji ih prate, kako bi se kreirala „strana ponude tržišta“. To pretpostavlja, na primjer, napredno obrazovanje i stručno usavršavanje u oblasti različitih usluga, kao i neku vrstu regulatornog tijela, bilo da je to vladino ili samoregulatorno tijelo (na primjer, profesionalna udruženja socijalnih radnika) koje bi izradilo listu ili čak i registar usluga i adekvatnih standarda na osnovu savremenih profesionalnih principa (kao što su integrisane usluge, uključivanje i osposobljavanje korisnika, izbor korisnika, itd.) .

U zemljama gdje su razvijeni mješoviti modaliteti pružanja socijalnih usluga (uključujući i državne i nedržavne pružaoce usluga), kao što je Ukrajina, nedostajuća karika može biti nedostatak dobrog **regulatornog okruženja** koje omogućava da se državni fondovi kanališu kroz profitne pružaoce usluga na isti način kako bi to bio slučaj kod državnih pružaoaca ili OCD. Preduslov za ovo je takozvano računanje troškova po jedinici usluge koje omogućava da vlasti shvate prave troškove uključene u pružanje usluga i da ocijene efikasnost bilo koje ponude nedržavnih pružaoaca usluga. Kako je već rečeno, vlada može koristiti „Komparator troškova javnog sektora“ kao alat za procjenu i donošenje odluka o tome da li je ponuda pružaoaca usluga iz privatnog sektora nudi vrijednost za novac u poređenju sa najefikasnijom formom javne nabavke.

Na osnovu iskustva zemalja u tranziciji sa razvijenijim tržištem socijalnih usluga, kao što je Mađarska, najtipičnija oblast u koju se uključuju profitni pružaoци usluga je **briga o starima** (posebno starački domovi, gdje starija lica prepisuju svoju imovinu pružaoци usluga u zamjenu za njegu tokom njegovog/njenog života), **briga o djeci** (usluge vezane za djecu, razvojni centri od vrtića do ranog djetinjstva i sportska rehabilitacija) i **zapošljavanje** (npr. radna mjesta, stručno obrazovanje, podržano zapošljavanje, itd.)

IV. Analiza politike, pravnog okvira i praksi u Jermeniji, Kazahstanu i Ukrajini

IV. 1. Koncept ugovaranja socijalnih usluga u regionu SND

U ovoj analizi ćemo razmotriti trenutne aktivnosti na uvođenju ugovaranja socijalnih usluga u tri države koje su dio SND, kako bi se izvukle pouke za vlade i OCD koje se nalaze u sličnoj poziciji. Prije nego što se upustimo u analizu država, željeli bismo da istaknemo činjenicu da, iako u državama regiona SND postoji prihvaćeni termin za ugovaranja socijalnih usluga (*vidi dalje u tekstu*), **sam koncept nije dovoljno jasan i različito se tumači** u svakoj od tri pomenute zemlje.

Jedna oblast gdje je vidan nedostatak jasnosti su finansijski mehanizmi. U **Poglavlju II.7** su identifikovana tri glavna mehanizma za finansiranje usluga koje pružaju nedržavni akteri (budžetska podrška, nabavke i plaćanja trećih lica), i svaki od njih služi različitoj svrsi i uključuje različita pravila i kapacitete za uspješnu implementaciju. Međutim, u zemljama koje su u tranziciji, uključujući one koje su analizirane u ovom Priručniku, **specifični oblici i mehanizmi finansiranja OCD još uvijek nisu precizno definisani u zakonodavstvu i praksi**. Nekad su njihovi konceptualni elementi izmiješani, što kao rezultat ima manje efikasno ili manje transparentno finansiranje usluga. Na primjer, u Kazahstanu se državna podrška, koja je zapravo mehanizam za davanje grantova, primjenjuje na osnovu mehanizma za ugovaranje, što dovodi do manje uspješne implementacije vladinih politika. (*Vidi Kazahstan – kontekst i analiza pravnog okvira*).

Drugi rezultat koji proizilazi iz nedostatka jasnoće koncepta je **poistovjećivanje podrške organizacijama civilnog društva sa ugovaranjem socijalnih usluga**. Ugovaranje socijalnih usluga predstavlja samo dio podrške organizacijama civilnog društva, tj. finansijske aktivnosti koje su povezane sa pružanjem socijalnih usluga koje sprovode OCD. Međutim, postoji i takozvani „socijalni red“ („socialnyi zakaz“), koji se u cijelom regionu SND često poistovjećuje sa ugovaranjem socijalnih usluga, koji uključuje finansiranje svih vrsta aktivnosti OCD (uključujući socijalne usluge, ali npr. i zaštitu životne sredine, aktivnosti

u oblasti kulture ili institucionalne troškove OCD). Iz perspektive budžetske politike (kategorisanja javne potrošnje), socijalni red bi najbolje bilo posmatrati kao mehanizam za davanje grantova za podršku organizacijama civilnog društva, te bi kao takav trebalo da ima specifičnu ulogu u pružanju podrške socijalnim uslugama na nivou projekata; međutim, sveukupno gledano on se ne može smatrati za specifičnu metodu ugovaranja socijalnih usluga.

Osnovni problem prilikom određivanja jasne definicije ugovaranja socijalnih usluga u analiziranim državama leži u tome što se i mehanizmi podrške za OCD i reforma sistema pružanja socijalnih usluga još uvijek razvijaju. Istovremeno, sa pravne tačke gledišta je teško definisati koje vrste ugovaranja i finansijskih veza spadaju u oblast „ugovaranja socijalnih usluga“, sve dok se one ne iskristališu, jer **u osnovi ugovaranje socijalnih usluga predstavlja preklapanje između sistema finansiranja OCD i sistema pružanja socijalnih usluga**. Ovo važi i za centralni i za lokalni nivo ugovaranja socijalnih usluga. (Vidi Sliku 2).

Slika 2:

Preklapanje sistema finansiranja organizacija civilnog društva i sistema pružanja socijalnih usluga

„Socijalno ugovaranje“



Bez obzira na stalne promjene značenja termina, **vlade su sve zainteresovanije za uvođenje ili proširivanje ugovaranja socijalnih usluga** kao ključnog mehanizma za rješavanje rastućih socijalnih nejednakosti. Sistemi socijalne zaštite su bili u velikoj mjeri zanemarivani prilikom tranzicije na demokratske političke sisteme i tržišno orijentisane ekonomije. Kao rezultat toga, socijalni troškovi transformacije nisu bili ravnomjerno raspoređeni među stanovništvom; oni su naročito pogodili sloj siromašnih.⁸¹ Ekonomska tranzicija nesrazmjerno pogađa osjetljive grupe stanovništva, a sa time raste njihova potreba za dobijanjem socijalne pomoći. Budžetski prihodi mogu opasti zbog ekonomskog restrukturiranja, tako da država može da izdvaja manje novca za podmirivanje socijalnih potreba. Istovremeno, postojeći socijalni sistemi se urušavaju zbog nedostatka resursa, koji nisu dovoljni ni za održavanje kvaliteta postojećih usluga, a kamoli za podmirivanje rastućih potreba.

Neke vlade su se oslanjale na podršku međunarodnih donatora kao jedan od načina kako da se izbore sa nedostatkom sredstava. Međutim, sve je veća i sve urgentnija potreba da se razvije sistem koji će preuzeti na sebe usluge koje finansiraju donatori u trenutku kada to finansiranje prestane. To znači da države trebaju da počnu da posmatraju socijalne usluge kao dio svojih odgovornosti, i treba da opredijele pouzdane i dugoročne fondove za ove usluge.

Sve ovo zahtijeva promjenu sa tradicionalnog načina razmišljanja koji je fokusiran na državu i institucije prilikom ispunjavanja socijalnih potreba i prelazak na *modus operandi* (tj. način rada) koji će se usredsrediti na efikasnost, saradnju između javnih i nedržavnih pružalaca usluga (tj. privatnog sektora i civilnog društva) i prava korisnika. Kao što ćemo pokazati na primjeru analiziranih zemalja, ova promjena se već dešava u SND, ali postoji još mnogo izazova koje relevantni subjekti moraju prevazići, kako bi mogli da iskoriste puni potencijal ugovaranja socijalnih usluga.

81 Vidjeti Studiju UNDP/EMES, iz 2008. godine

IV. 2. Jermenija⁸²

IV.2.1. Kontekst

Ugovaranje socijalnih usluga je usko povezano sa ukupnim sistemom socijalne pomoći u državi. Jermenski socijalni sistem je prevashodno usmjeren na pružanje socijalne pomoći u obliku gotovinskih transfera, a ne toliko na pružanje socijalnih usluga. Sistem je osmišljen devedesetih godina prošlog vijeka i nazvan je „*paros*“ (svetionik) ili Sistem pomoći za siromašne porodice. U sklopu ovog sistema radi 55 regionalnih centara, gdje se siromašne porodice obraćaju za pomoć. Sve prijave se procjenjuju na osnovu određenih kriterijuma, i onim porodicama koje se kvalifikuju na osnovu tih kriterijuma država počinje pružati pomoć (finansijsku pomoć). Održavanje ovog sistema je veoma skupo, jer se oko 11% državnog budžeta troši na pomoć siromašnima⁸³.

Jermenija: Podaci Svjetske banke

Nivo prihoda: srednje nizak nivo

BDP: 9.264.794.733 USA \$ (2010. godine)

BDP po glavi stanovnika: 3.090 USA \$ (2010. godine)

Broj stanovnika: 3,092,072 (2010. godine)

Broj stanovnika ispod linije siromaštva (nacionalno određena): 26,5% (2009. godine)

Izvor: <http://data.worldbank.org/country/armenia>

Pored pomoći porodicama, država ima još nekoliko ustanova – osam sirotišta, sedam internata za djecu i još nekoliko ustanova za djecu i starije osobe.⁸⁴ Broj socijalnih usluga koje pruža država je ograničen (iako postoje druge usluge, uključujući zapošljavanje, zdravstvenu zaštitu i jednokratne usluge). OCD pružaju skoro sve vaninstitucionalne socijalne usluge, a njihov rad finansiraju međunarodni donatori i velika dijaspora. Jedan od najvećih pružalaca socijalnih usluga je Misija Jermenija (*Mission Armenia*) – OCD koja u najvećem dijelu radi zahvaljujući podršci stranih donatora, a dio sredstava za usluge koje pruža dobija i iz državnog budžeta. Usluge uključuju narodne kuhinje i neke usluge za starije osobe i djecu. Podrška države pokriva oko jedne trećine ukupnih troškova za usluge koje *Misija Jermenija* pruža (vidi *Američku studiju slučaja* za više detalja).

82 Informacije u ovom dijelu teksta su zasnovane na uvidu u dokumentaciju i sastancima/intervjuima koji su održani 2010. godine.

83 Zasnovano na informacijama dobijenim od Misije Jermenija

84 Zasnovano na Konceptnom dokumentu o organizovanju procesa pružanja integrisanih socijalnih usluga, koji je usvojila Vlada 3. juna 2010. godine.

U Jermeniji postoji više od 900 lokalnih zajednica/opština. Većina ovih lokalnih samouprava su veoma male i nemaju dovoljno fiskalnih kapaciteta ni da podmire izvršavanje sopstvenih poslova, a kamoli za dodijeljene aktivnosti pružanja socijalnih usluga. Porezi na zemljište i imovinu čine glavninu sopstvenih prihoda lokalnih samouprava i ti prihodi su jako niski. Pored njih, država dodjeljuje određena sredstva lokalnim vlastima za izvršavanje određenih povjerenih državnih obaveza, ali ova sredstva su ograničena i predstavljaju manji dio državnog budžeta. U skladu sa Članom 43 jermenskog Zakona o lokalnoj samoupravi, „sprovedenje aktivnosti u oblasti poboljšanja socijalnih uslova za osobe sa hendikepom, porodice koje su izgubile hranitelja i ostale socijalno osjetljive grupe” spada u domen aktivnosti lokalnih vlasti koje se vrše na dobrovoljnoj osnovi. To znači da se opštine bave time samo u slučaju da imaju određena sredstva koja mogu da odvoje u tu svrhu, nakon što izvrše obavezne aktivnosti. Pored toga, mali je broj lokalnih vlasti koje imaju osobe zadužene za socijalne usluge ili druge socijalne probleme.

Glavna državna institucija koja je odgovorna za politiku socijalnih usluga je Ministarstvo rada i socijalnih pitanja. Ostala ministarstva, kao što je Ministarstvo obrazovanja, takođe mogu imati ulogu prilikom pružanja određenih usluga (na primjer internati za djecu sa posebnim potrebama). Sistem socijalne zaštite je veoma centralizovan i od ukupno 55 regionalnih centara sistema pomoći za siromašne porodice, 51 je pod direktnom kontrolom države, koja njima i upravlja. Preostala četiri regionalna centra su prebačena u nadležnost lokalnih vlasti u okviru pilot projekta decentralizacije sistema, ali ovaj proces se može pokazati kao veliki izazov, jer se teritorije za koje su centri odgovorni ne poklapaju sa teritorijama opština. Pored toga, čak i kada se neke odgovornosti dodijele lokalnim vlastima u skladu sa Zakonom o lokalnim samoupravama, to ne povlači i dodjeljivanje odgovarajućih sredstava. Tako da zapravo nema stvarnog dodjeljivanja nadležnosti.

Ministarstvo rada i socijalnih pitanja nedavno ima novi pristup ispunjavanju socijalnih potreba ljudi u Jermeniji. U Ministarstvu su pripremili Konceptni dokument o organizovanju procesa pružanja integrisanih socijalnih usluga, koji je usvojila Jermenska vlada 3. juna 2010. godine. Konceptni dokument je korak u pravcu kreiranja modela za pružanje socijalnih usluga. Jedan od ciljeva integracije socijalnih usluga, kako se navodi u dokumentu, je obezbjeđivanje kontinuiteta prilikom pružanja usluga. Pored toga, od ukupnog broja pristupa na kojima će proces biti zasnovan, dva se tiču saradnje između različitih organizacija i partnerstava. Ministarstvo radi na definisanju vremenskog okvira za implementaciju osnovnih koraka u skladu sa konceptnim dokumentom.

On uključuje kreiranje baze podataka o svim postojećim socijalnim uslugama i svim postojećim pružiocima usluga, kao i razvoj smjernica za socijalnu saradnju i zajednički rad.

IV.2.2. Postojeće prakse ugovaranja socijalnih usluga (nacionalni i lokalni nivo)

Na osnovu Indeksa održivosti NVO koji je pripremio USAID, 2009. godine je u Jermeniji bilo preko 4000 OCD, ali samo 10 -15% od tog broja su aktivne.

OCD dobijaju sredstva od stranih donatora, dok samo ograničen broj socijalnih usluga u Jermeniji finansira država, a gotovo da ne postoje socijalne usluge koje finansiraju lokalne vlasti. Samo tri OCD su u proteklih nekoliko godina dobile direktno finansiranje od države (u obliku grantova) za socijalni rad – *Misija Jermenija, Most nade i Prkutjun (Mission Armenia, Bridge of Hope and Prkutyun)*. U dolje navedenoj listi se mogu naći iznosi koje su ove organizacije dobile iz budžeta tokom zadnje četiri godine

Tabela II. Državni grantovi za OCD za pružanje socijalnih usluga u Jermeniji.

	2007	2008	2009	2010
Misija Jermenija	127 miliona AMD 351.751 USD ²	127 miliona AMD 351.751 USD	196 miliona AMD 542.861 USD	196 miliona AMD 542.861 USD
Most nade			51 milion AMD 141.254 USD	
Prkutjun		16,5 miliona AMD 45.700 USD	16,5 miliona AMD 45.700 USD	16,5 miliona AMD 45.700 USD

OCD koje će dobiti podršku se biraju bez javnog konkursa, na osnovu potrebe za pružanjem podrške uslugama koje nude. Postoje i druge OCD koje rade u drugim oblastima, i one nekad dobijaju sredstva od države. Kao primjer možemo uzeti organizaciju UMCOR, koja dobija podršku od Ministarstva rada i socijalnih pitanja za vođenje dugoročnog programa sigurnih kuća za žrtve trgovine ljudima. Ugovor sa organizacijom je sklopljen direktno, jer je to jedina organizacija koja je imala obimno iskustvo u toj oblasti.

Ostale OCD dobijaju od ministarstava razne grantove za pružanje specifičnih usluga. Na primjer OCD *Pjunik (Pyunik)* od 2005. godine dobija sredstva od Ministarstva za sport i mlade za sprovođenje obrazovnih projekata za mlade

i osobe sa invaliditetom. U okviru tih projekata, Pjunik takođe organizuje socijalni rad, govornu terapiju (usluge logopeda) i psihološke usluge, za šta dobija 1,5-2 miliona AMD⁸⁵ svake godine. Od 1996. godine, *Pjunik* dobija Predsjednički grant za organizaciju Ljetnjeg kampa za djecu sa posebnim potrebama na jezeru Sevan, u iznosu od oko 6-7 miliona AMD⁸⁶ svake godine⁸⁷.

Određeni broj opština u Jermeniji je razvio mehanizam za socijalno partnerstvo. Ovo je mehanizam kroz koji OCD i lokalne vlasti zajednički pripremaju lokalnu uredbu o tome kako će saradivati; to obično uključuje mehanizam za dodjeljivanje određenih sredstava organizacijama civilnog društva (u obliku grantova). Ovaj novac se uglavnom raspodjeljuje kako bi se pokrile neke osnovne lokalne potrebe. Prva takva uredba na lokalnom nivou je usvojena u gradu Vanadzoru 2006. godine. Do ovog trenutka, 12 gradova je usvojilo uredbu, a još četiri su u procesu usvajanja. Ono što je zanimljivo istaći je da su četiri opštine koje su u procesu usvajanja uredbe već odvojile sredstva u svojim budžetima za socijalna partnerstva, dok četiri od 12 opština koje jesu usvojile uredbu još uvijek nisu odvojile -sredstva, iako su uredbu usvojile prije više od dvije godine. Generalno, finansiranje je ograničeno; najveći iznos koji je izdvojen u skladu sa ovim mehanizmom je za *Aštarak (Ashtarak)* – 1.200.000 AMD (oko 3.300 USD)⁸⁸.

Uredba o socijalnom partnerstvu u Vanadzoru

Uredba o socijalnom partnerstvu u Vanadzoru je bila jedna od ideja koja je razvijena nakon studijske posjete Ukrajini, gdje dobra praksa saradnje između opština i OCD postoji već duži niz godina. Predstavnici Vanadzora, OCD i lokalnih vlasti su oformili zajedničku savjetodavnu grupu za socijalna partnerstva nakon što su imali uvid u iskustva Ukrajine. Jedan od najvećih ciljeva je bio pripremanje same uredbe. Uredba je, pored ostalih odredbi, kreirala mehanizam kroz koji će OCD biti finansirane. Iako su iznosi koji su obezbijeđeni na godišnjem nivou prilično skromni (600.000 AMD), to je u svakom slučaju bio dobar primjer. Nažalost, na osnovu informacija dobijenih od pomoćnika gradonačelnika Vanadzora, od 2010. godine se odustalo od ove prakse zbog finansijske krize.

85 Između 4.100 i 5.400 USD (po kursu iz 2010. godine)

86 Između 16.400 i 19.100 USD (po kursu iz 2010. godine)

87 Na osnovu informacija dobijenih od predsjednika Pjunika, gospodina Hakoba Abrahamjana

88 Vidjeti Prilog za listu opština u Jermeniji koje su do kraja 2010. godine usvojile regulativu o socijalnim partnerstvima

IV.2.3. Pravni okvir za ugovaranje socijalnih usluga

Trenutno, jermenski zakon izričito dozvoljava mogućnost ugovaranja socijalnih usluga, ali nema specifičnog ili detaljnog zakonodavstva koje bi regulisalo ovaj proces. Zakon o socijalnoj pomoći navodi da „organizatori socijalne pomoći mogu sklapati ugovore sa nevladinim nekomercijalnim organizacijama na način koji je propisan zakonom, kada se radi o prebacivanju određenih funkcija države ili opštinskih programa socijalne pomoći na pomenute organizacije, i pritom im se trebaju pružiti odgovarajuća finansijska sredstva, a u posebnim slučajevima im se trebaju pružiti besplatno ili po povlaštenim uslovima uz korišćenje zemljišta, imovine ili drugog na način koji je propisan zakonom”⁸⁹. Osim novčane ili pomoći u naturi, zakon takođe propisuje pružanje ostalih oblika pomoći, kao što je organizovanje njege i savjetodavna pomoć (što su zapravo različite vrste socijalnih usluga).

Međutim, mogućnosti koje ovaj zakon pruža se ne koriste tako često. Tri su glavna razloga za slabu raširenost ugovaranja socijalnih usluga, uprkos izričitoj dozvoli u Zakonu o socijalnoj pomoći:

- 1) Ne postoji određena i detaljnija regulativa za implementaciju ove opšte odredbe, naročito za procedure koje određuju kako treba biti izvršen transfer pružanja usluga.
- 2) Sama država pruža samo ograničen broj socijalnih usluga i ne postoje budžetska sredstva namijenjena socijalnim uslugama koje pružaju OCD. U izuzetnim slučajevima kada se opredijele određena sredstva iz državnog budžeta za OCD, podrška je pružana u obliku grantova, ali bez sprovođenja tenderske procedure.
- 3) Iako Zakon o socijalnoj zaštiti dozvoljava ugovaranje, Zakon o javnim organizacijama zabranjuje organizacijama civilnog društva da se uključuju u aktivnosti koje donose profit, uključujući ugovaranje.

Činjenica da OCD u Jermeniji ne mogu dobijati sredstva za pružanje usluga jer im aktuelno zakonodavstvo ne dozvoljava da se direktno uključuju u ekonomske aktivnosti stvara konkretnu pravnu prepreku ugovaranju socijalnih usluga. U skladu sa *Članom 4, Stavom 3 jermenskog Zakona o javnim organizacijama*, OCD mogu sprovoditi ekonomske aktivnosti samo kroz osnivanje ili učešće u društvima sa ograničenom odgovornošću. Dok ovo postaje sve raširenija praksa u zadnje vrijeme, mnoge OCD još uvijek strahuju da bi mogle postati meta poreskih vlasti u slučaju da se uključe u ekonomske aktivnosti.⁹⁰ Pravna zabrana eliminiše mogućnost da se OCD uključe u bilo koji proces javnih

89 Član 22, Stav 3 Zakona o socijalnoj pomoći

90 Indeks održivosti NVO, USAID, 2009. godina

nabavki, i jedina mogućnost je da dobiju grant za sprovođenje socijalnih aktivnosti. Ograničenje se ne odnosi na fondacije.

Ne postoje odredbe koje se tiču učešća pružalaca usluga iz privatnog sektora u ugovaranju socijalnih usluga, ali država može sklopiti ugovor sa preduzećima za bilo koji posao, koristeći opšti mehanizam za nabavke. Do sada nije bilo slučajeva da preduzeća pružaju socijalne usluge.

Ranije je postojao preduslov da pružaoci socijalnih usluga moraju imati licencu, ali na osnovu informacija dobijenih od OCD, on se više ne primjenjuje jer je jako malo organizacija koje ispunjavaju standarde za dobijanje licence. Postoje preduslovi samo za usluge koje pružaju organizacije koje dobijaju sredstva od države, a odnose se i na državne i na nedržavne pružaocce usluga. Sa druge strane, standardi ne prave razliku između organizacija koje dobijaju cjelokupni iznos novca koji je potreban za ispunjavanje kriterijuma i organizacija koje dobijaju mali dio ukupnih troškova pružanja usluge. Ovo stvara problem za organizacije, jer moraju da rade u skladu sa striktnim uslovima koje je odredila Vlada (na primjer vezano za maksimalni broj ljudi koje smiju zaposliti, itd.), bez dobijanja sredstava za taj posao.

Vladina odluka br. 1937 od 24. decembra 2003. godine uspostavlja mehanizam za pružanje subvencija i grantova iz državnog budžeta pravnim tijelima nakon organizovanja konkursa. Na osnovu *Predsjednikovog ukaza br 87 od 13. maja 2005. godine*, Predsjednik dodjeljuje grantove organizacijama civilnog društva. Međutim, ti grantovi su uglavnom usmjereni na oblasti koje nemaju veze sa pružanjem socijalnih usluga. Procedurom davanja grantova upravlja jedna OCD.

Kao što je ranije pomenuto, aktuelni Zakon o socijalnoj pomoći ne pruža bilo kakve specifične odredbe koje bi regulisale oblast ugovaranja socijalnih usluga. Međutim, on pruža mogućnost da se neke socijalne obaveze prenesu na OCD na osnovu ugovora. S obzirom da nije propisana specifična procedura, lokalne vlasti mogu usvojiti svoje propise kako da, uopšteno gledano, sarađuju sa OCD i, specifičnije, kako da sarađuju u oblasti socijalne pomoći.

Uredba o socijalnom partnerstvu u Vanadzoru: Osnovni principi

Uredba opštine Vanadzor propisuje da je jedan od osnovnih principa obavezno objavljivanje konkursa da bi se odabrale OCD koje će sklopiti ugovore sa lokalnim vlastima. Predloge razmatra komitet za socijalno partnerstvo, čiji su članovi OCD i predstavnici opštine. Postoje specifični kriterijumi na osnovu kojih se projekti ocjenjuju.

IV.2.4. Studija slučaja: Misija Jermenija

Rezime

Misija Jermenija je jermenska OCD koju je osnovala grupa volontera 1988. godine, sa ciljem da pomažu žrtvama razornog zemljotresa, socio-ekonomske krize i rata. Organizacija je zvanično registrovana 1993. godine, ubrzo nakon uvođenja sektora OCD u Jermeniji. Uprkos raznolikim aktivnostima, Misija Jermenija je u oblasti sistema socijalne podrške najopipljivije rezultate ostvarila prilikom razvoja i sprovođenja jermenskog Modela pružanja lokalnih usluga. Tokom svog postojanja, Misija Jermenija je izgradila oko 50 lokalnih infrastruktura, koje se nalaze širom zemlje i pružaju usluge socijalne zdravstvene zaštite. To su renovirani i opremljeni objekti sa preko 500 kvalifikovanih i obrazovanih zaposlenih, kao što su dnevni centri, narodne kuhinje, rehabilitacioni centri, resursni centri, domovi za stare, zdravstvena savjetovališta, biblioteke, i te ustanove nemaju alternativu u Jermeniji. Organizacija je takođe uključena u zagovaranje unapređivanja pravnog okvira za socijalne usluge u Jermeniji. Oni su jedni od najglasnijih promotera ideje da se u Jermeniji kreira mehanizam za ugovaranje socijalnih usluga (iako je Misija Jermenija jedna od tri ogranizacije koja već dobija sredstva). Misija Jermenija sada želi da pređe sa potpune zavisnosti od finansiranja putem grantova na razvijanje sopstvenog održivog načina finansiranja.

Trenutno, organizacija pokriva osam od deset „Marzi“ (regiona) u Jermeniji i pruža usluge onima kojima su potrebne (fokusirajući se prije svega na stare i djecu, ali pružaju usluge i osobama sa mentalnim problemima). Vodi 28 dnevnih centara koji se nalaze širom zemlje. Programe te organizacije koristi više od 5500 korisnika (2000 ljudi se hrani u narodnim kuhinjama). Veliki dio usluga koje se pružaju su pokrivene finansiranjem od stranih donatora. Pored toga, Misija Jermenija sarađuje sa dijasporom i ima predstavništva u Sidneju (Australija) i Los Anđelesu (SAD).

Već nekoliko godina Misija Jermenija pokušava da obezbijedi raspoloživost lokalnih izvora finansiranja. Tokom 2007. godine, Misija Jermenija je po prvi put uspjela da dobije sredstva iz budžeta Ministarstva rada i socijalnih pitanja, što je bio rezultat dugih pregovora sa Ministarstvom finansija i drugim institucijama, kako bi osigurali kontinuitet pružanja usluga koje organizacija već nudi. Tokom ovog procesa, Misija Jermenija je imala podršku Ministarstva za socijalna pitanja. Ova sredstva ne pokrivaju cjelokupne troškove pružanja usluga, ali se koriste za plate socijalnih radnika, i sl. Ukupno, ta sredstva pokrivaju jednu

trećinu cjelokupnih troškova (*vidi gore navedenu tabelu budžetskih olakšica koje pruža jermenska vlada*).

Ovaj proces nije išao glatko kako to može izgledati na prvi pogled. Tokom 2010. godine, tadašnji ministar za socijalna pitanja je odlučio da raspiše konkurs za sredstva koja su već bila dodijeljena Misiji Jermenija za 2010. godinu, jer je on odlučio da se odabere drugi pružalac usluga (olakšice se određuju na godišnjem nivou, ali se pružaju tokom cijele godine). On je raspisao konkurs, ali je dao jako kratak rok za prijavu i konkurs je bio neuspješan. Na kraju, Misija Jermenija je potpisala novi ugovor za period do kraja 2010. godine, kao što je i bilo inicijalno planirano.

Pored finansiranja iz državnog budžeta, Misija Jermenija dobija podršku i od lokalnih vlasti. Tradicionalno, podrška je u obliku robne pomoći. U mnogim gradovima gdje Misija Jermenija ima svoje dnevne centre, ne plaća za korišćenje prostorija u kojima pruža usluge.

Misija Jermenija: Slučaj grada Ararat

U gradu Ararat, Misija Jermenija ima zgradu koju je koristila kao dnevni centar. Ugovor koji je sklopljen sa gradom je precizirao da mogu besplatno koristiti zgradu, pod uslovom da pružaju usluge dnevne njege u okviru same zgrade. Međutim, zbog smanjenja broja donatora i ekonomske situacije, Misija Jermenija je imala probleme prilikom održavanja kontinuiteta pružanja usluga. Misija Jermenija se obratila gradonačelniku Ararata sa molbom da se obezbijedi dio sredstava, kako bi se osiguralo da dnevni centar može nastaviti sa radom. Međutim, gradonačelnik je odbio da odobri sredstva i Misija Jermenija je morala da zatvori dnevni centar u gradu. Neposredno nakon toga, gradonačelnik je privatizovao zgradu (prodao je privatnoj kompaniji), iskoristivši renoviranje i popravke koje je Misija Jermenija izvršila na toj zgradi.

Misija Jermenija je takođe počela da kontaktira lokalne vlasti radi dobijanja podrške za usluge koje pruža. Organizacija je počela da nudi lokalnim vlastima ugovore o partnerstvu, kroz koje pokušava da pokrije dio svojih troškova za pružanje usluga. Misija Jermenija daje informacije o broju ljudi kojima pruža usluge (i o uslugama koje im pruža), kao i troškove pružanja tih usluga na lokalnom nivou. Nakon toga organizacija traži od lokalnih vlasti da pomognu tako što će pokrivati dio tih troškova. U nastavku teksta se nalazi lista lokalnih vlasti (gradova) koji su pristali da kofinansiraju usluge.

Tabela III. Ugovori o dijeljenju troškova između OCD Misija Jermenija i lokalnih samoupravnih tijela (u daljem tekstu LSUT) za 2009. godinu⁹¹

	Zajednica	Investicija LSUT (% od ukupnih troškova ugovora)	Stvarni iznos koji su isplatila LSUT (% od ukupnih troškova ugovora)	Investicija Misije Jermenija (% od ukupnih troškova ugovora)
1	Gavar	6,4	6,4	93,6
2	Čarentsavan	30,0	13,18	70
3	Sevan	30,0	3,85	70
4	Spitak	10,26	10,26	89,74
5	Masis	40,0	35,87	60
6	Verin Getašen	34,0	34,0	66,0
7	Vanadzor	20,0	0,0	100,0
8	Goris	20,0	20,0	80,0
9	Sisian	4,2	2,1	95,8
10	Alaverdi	30,0	25,77	70,0
11	Čambarak	4,6	4,6	95,4

Tabela IV. Ugovori o dijeljenju troškova između OCD Misija Jermenija i lokalnih samoupravnih tijela za 2010. godinu

Br.	Zajednica	Investicije LSUT		Investicije Misije Jermenija	
		Investicija LSUT (% od ukupnih troškova ugovora)	Stvarni iznos koji su isplatila LSUT (% od ukupnih troškova ugovora)	Investicija MA (% od ukupnih troškova ugovora)	Stvarni iznos koji je isplatila MA (% od ukupnih troškova ugovora)
1	Kapan	16,0	10,7	84,0	89,3
2	Čarentsavan	30,0	17,0	70,0	83,0
3	Sevan	30,0	9,4	70,0	90,6
4	Spitak	16,5	16,5	83,5	83,5
5	Masis	40,0	40,0	60,0	60,0

91 Informacije korištene za izradu ove dvije tabele su dobijene od Misije Jermenija.

6	Verin Getašen	34,0	34,0	66,0	66,0
7	Vanadzor	20,0	8,3	80,0	91,7
8	Goris	29,4	29,4	70,6	70,6
9	Alaverdi	22,3	22,3	77,7	77,7
10	Čambarak	5,9	4,7	94,1	95,3
11	Tašir	8,0	3,0	92,0	97,0
12	Artik	11,3	11,3	88,7	88,7
13	Hrazdan	36,6	-	63,4	100,0
14	Sisian	7,0	-	93,0	100,0

Kao što se može vidjeti, broj zajednica koje su pristale da daju sredstva raste, što je dobar znak. Međutim, iako su sredstva uključena u lokalne budžete, Misija Jermenija ne dobija sav novac koji je predviđen budžetom. Primjeri uključuju Vanadzor, koji je u budžetu predvidio 3 milona AMD za 2009. godinu, i Hrazdan, koji je u budžetu predvidio 3 milona AMD za 2010. godinu, ali ni jedan od ova dva grada još uvijek nije pružio nikakva sredstva Misiji Jermenija.

Zaključak: faktori uspjeha ili neuspjeha

Misija Jermenija se suočava sa ozbiljnim problemima prilikom organizacije dugoročnog pružanja usluga u Jermeniji. Dok su usluge koje pruža bile kreirane i razvijane uz finansijsku pomoć donatora, vrijeme je da organizacija postane održiva, što znači da nacionalne i lokalne vlasti treba da preuzmu odgovornost da obezbijede veći dio, ako ne i sva potrebna sredstva.

Primjer Misije Jermenija pokazuje da i u zemlji sa niže-srednjim nivoom prihoda i još uvijek nerazvijenim sistemom pružanja socijalnih usluga, vlada (kako na centralnom, tako i na lokalnom nivou) mora da pomaže OCD, jer vlada prihvata činjenicu da te organizacije pružaju značajan doprinos ispunjavanju socijalnih potreba i dopiru do najugroženijih grupa stanovništva. Postoji nekoliko važnih razloga zbog kojih je vlada pružila javnu podršku Misiji Jermenija:

- Usluge koje Misija Jermenija pruža su potrebne i ljudi se oslanjaju na njih;
- Država nema drugih alternativa za pružanje tih usluga;
- Misija Jermenija ima podršku stranih donatora, koji su zainteresovani da usluge postanu održive (jer oni trenutno finansiraju najveći broj usluga koje se pružaju);
- Misija Jermenija ima kapacitet, stručnost i ispunjava visoke standarde pružanja usluga;

- Činjenica da Misija Jermenija radi na lokalnom nivou joj omogućava da stekne precizan uvid u stvarne probleme i potrebe, koje zatim pokušava da riješi ili ublaži razvijanjem širokog dijapazona socijalnih usluga.

Veoma je važno da vlada shvati da strani donatori mogu otići, ali socijalni problemi će ostati. Problem sa nedovoljnim finansiranjem od strane države je povezan ne samo sa teškom ekonomskom situacijom sa kojom se Jermenija suočava, već i sa načinom na koji je sistem organizovan i kako se dodijeljeni novac troši. Aktuelni aranžman na osnovu kojeg država finansira samo mali dio troškova Misije Jermenija je vjerovatno rezultat generalnog nedostatka sredstava u budžetu države, a ne ciljanog ometanja pružanja socijalnih usluga. Međutim, mora biti prepoznata činjenica da vlade u ovom regionu, uključujući jermensku, ne mogu računati da će strani donatori ili dijaspora finansirati usluge koje je vlada dužna da pruža. Kao što se vidi iz studije slučaja, činjenica da je Misija Jermenija prestala da pruža usluge u jednom gradu nije promijenila ponašanje države – država nije obezbijedila više sredstava kako bi održala pružanje usluge (isto se odnosi i na situaciju sa lokalnim vlastima).

Sa druge strane, činjenica da je vlada počela sa finansiranjem dijela troškova pružanja određenih usluga se može posmatrati kao prvi krupan korak u procesu vladinog prihvatanja većeg stepena odgovornosti. Konceptni dokument o organizovanju procesa pružanja integrisanih socijalnih usluga je dobar prvi korak ka priznanju uloge koju OCD imaju u pružanju socijalnih usluga. Međutim, moraju biti napravljeni dodatni iskoraci, osmišljavanjem procedura kroz koje se mogu sklapati ugovori sa OCD i odvajanjem većih sredstava u budžetu za obezbjeđivanje pružanja socijalnih usluga koje se pružaju u zemlji (i da bi se garantovalo da sve ugrožene grupe stanovništva ne moraju da se oslanjaju na strane donatore za svoje osnovne potrebe).

Pored toga, da bi se ugovaranje dalje razvijalo, potrebno je dodatno podsticati konkurentnost. Kako bi to postigla, država mora da podrži razvoj kapaciteta drugih nedržavnih pružaoca usluga. Treba biti urađeno više u oblasti jačanja kapaciteta lokalnih vlasti prilikom pokretanja konkursa za ugovaranje socijalnih usluga, na osnovu lokalnih potreba i odabira najboljih pružaoca usluga na lokalnom nivou (ovo jačanje kapaciteta mora biti finansijski potpomognuto). Ukratko, cjelokupni sistem ugovaranja socijalnih usluga bi trebalo dodatno razviti.

IV. 3. Kazahstan⁹²

IV.3.1. Kontekst

Sistem socijalne zaštite u Kazahstanu se razlikuje od onog u Jermeniji. Prva važna razlika je da u Kazahstanu postoji fokusiranost na socijalne usluge. Zbog veličine države, gradovi su znatno udaljeni jedan od drugog. Zato je država odlučila da odustane od usluga institucionalnog tipa koje je ranije pružala (na primjer sirotišta, domova za osobe sa invaliditetom, itd.), jer su na taj način u potpunosti izolovali osobe od njihovih zajednica (kao što je jedan sagovornik naveo, rođaci nisu mogli da posjećuju članove svoje porodice po nekoliko godina, jer su se institucije u kojima su bili smješteni nalazile u drugom gradu). Druga razlika je mehanizam „socijalnog reda“ („*socialnyi zakaz*“, vidi nastavak teksta), na osnovu kojeg se već duže vremena razvija partnerstvo između organizacija civilnog društva i vlade u oblasti pružanja usluga.

Kazahstan: Podaci Svjetske banke

Nivo prihoda: gornji srednji nivo

BDP: 149.058.911.551 USA \$ (2010. godine)

BDP po glavi stanovnika: 9.136 USA \$ (2010. godine)

Broj stanovnika: 16.316.050 (2010. godine)

Broj stanovnika ispod linije siromaštva (nacionalno određena): 15,4% (2002. godine)

Izvor: <http://data.worldbank.org/country/kazakhstan>

Ključna institucija kada se radi o socijalnoj politici u državi je Ministarstvo rada i socijalne zaštite (tzv. Ministarstvo za socijalna pitanja), koje je zaduženo za osmišljavanje državne politike, planiranje usluga i davanje sredstava za njihovo funkcionisanje.

Kazahstan ima ukupno 14 regija. Postoje tri nivoa vlade – nacionalni, regionalni i lokalni. Dolazi do određenih transfera odgovornosti sa nacionalnog na regionalni nivo. Guverner regija (*akimi*) imenuje Predsjednik, a oni imenuju administratore na lokalnom nivou. Poreze ubiraju državni službenici koji su locirani na regionalnom nivou. Jedini porez koji se direktno sliva u lokalne

92 Informacije u ovom dijelu teksta su zasnovane na uvidu u dokumentaciju i sastanke/intervjue koji su održani 2010. godine. Od tada je izrađen nacrt zakona o amandmanima na Zakon o državnim socijalnim ugovorima i zatim ga je usvojio Senat Parlamenta 24. novembra 2011. godine. ECNP bi želio da iskaže posebnu zahvalnost Agiul Kaptajevi, pravnici iz kancelarije ICNL za Centralnu Aziju, koja nam je pružila izuzetno važne informacije o zakonu i njegovim amandmanima.

budžete je porez na zemljište. Regije su slobodne da same određuju iznos poreza na zemljište, u određenim granicama koje su određene zakonom. Na osnovu obaveza koje regije imaju, državni budžet vrši transfere ka njima kada lokalnim budžetima nedostaju sopstvena sredstva. U državi, tri regije su „neto donatori“ državnom budžetu (nasuprot ostalih, koje primaju državne subvencije), i to su Astana, Almati i Atirau. Međutim, time one nisu isključene od dobijanja sredstava od države na osnovu specijalnih programa, na primjer za pružanje specijalizovanih socijalnih usluga. Zakon o državnom budžetu u Kazahstanu se usvaja na period od tri godine, što je korisno sa stanovišta dugoročnijeg planiranja, iako i dalje postoje određena ograničenja pri trošenju dobijenih budžetskih subvencija – one trebaju biti potrošene u toku iste godine kada su dobijene. Ovo ima negativan uticaj na kontinuitet i pouzdanost pružanja socijalnih usluga (*vidi nastavak teksta*).

Kazahstan već ima višegodišnje iskustvo u ugovaranju socijalnih usluga sa organizacijama civilnog društva („*socialnyi zakaz*“). U oktobru 2000. godine, tokom svog godišnjeg obraćanja naciji, predsjednik Kazahstana je pomenuo potrebu da se stvori „sistem grantova za sprovođenje socijalno važnih projekata“⁹³, kako bi se podržale nevladine organizacije. Kao rezultat toga, u januaru 2002. godine vlada je usvojila „Koncept državne podrške nevladinim organizacijama u Republici Kazahstan“⁹⁴. Nakon toga, državna politika u ovoj oblasti je dovela do toga da je 2005. godine usvojen Zakon o državnim ugovorima za socijalne usluge⁹⁵. On propisuje mogućnost da država zatraži da OCD pružaju razne usluge u oblasti socijalne pomoći, kulture, životne sredine, itd. Usluge OCD mogu biti ugovarane i na nacionalnom i na lokalnom nivou, tako da lokalne vlasti takođe imaju mogućnost da ugovaraju pružanje usluga sa OCD, oslanjajući se na odredbe zakona.

U decembru 2008. godine Vlada Kazahstana je usvojila Zakon o specijalizovanim socijalnim uslugama, koji je specifično usmjeren na djecu sa posebnim potrebama i stare osobe. U skladu sa zakonom, usvojeni su posebni standardi za ove usluge i država ima posebnu stavku u svom budžetu za implementaciju ovih standarda. Budžet pruža dodatna sredstva za ugovaranje sa OCD, koristeći mehanizam „*socialnyi zakaz*“ (ovaj novac je dodatni iznos na sredstva koja su već pružena u okviru mehanizma). Kako je pojašnjeno u Ministarstvu za socijalna pitanja, svrha zakona je da raspodijeli pružanje specijalizovanih socijalnih usluga bliže samim zajednicama, poštujući striktnne profesionalne standarde i

93 Godišnje predsjednikovo obraćanje, „Za slobodno, uspješno i bezbjedno društvo“, 24. oktobar 2000. godine.

94 Rezolucija 85 Vlade Kazahstana, 23. januar 2002. godine.

95 Zakon o ugovaranju socijalnih usluga koje finansira država, 12. april 2005.

standarde pužanja usluga. Na početku (tokom prvih nekoliko godina), država će finansirati pružanje ovih usluga, sa ciljem da tokom vremena lokalne vlasti preuzmu odgovornost finansiranja pružanja usluga iz sopstvenih budžeta. Ostale socijalne usluge, kao što su medicinsko-socijalne ustanove i druge, su obično dio nadležnosti lokalnih vlasti.

Kada se radi o razvoju civilnog društva i ugovaranju socijalnih usluga, ključna institucija je Ministarstvo kulture. To je tijelo koje radi u okviru kazahstanske vlade i ima zadatak da komunicira i razmatra odnose sa civilnim sektorom. Ministarstvo je najznačajnija institucija za ugovaranje u Kazahstanu kada se govori o ugovaranju socijalnih usluga koje finansira država. Pored svojih ciljeva, koji su uključeni u saopštenja o ugovaranju socijalnih usluga koje Ministarstvo objavljuje, ono prikuplja zahtjeve za ugovaranjem socijalnih usluga od drugih ministarstava, na primjer od Ministarstva pravde, i raspisuje tendere za njihove potrebe. Ova tendencija se postepeno smanjuje u nekoliko zadnjih godina, ali još uvijek ima Ministarstava koja ne iskorišćavaju u potpunosti sistem ugovaranja socijalnih usluga.

Iz tog razloga amandmani na zakon, usvojeni u novembru 2011. godine, propisuju da će sva vladina tijela (ministarstva i lokalne vlasti) morati u svoje budžete da uključe i sredstva za ugovaranje socijalnih usluga. Ona moraju da sklapaju ugovore o socijalnim uslugama sa NVO u skladu sa tim koju oblast aktivnosti pokriva koja institucija. Kako bi se podržavale pojedine agencije, vlada će osnovati Koordinaciono tijelo sa sledećim funkcijama:

- Koordinacija aktivnosti na ugovaranja socijalnih usluga koje finansira država sa ostalim državnim tijelima koja su uključena u taj proces
- Pružanje savjetodavne i metodološke podrške drugim državnim agencijama (savjetovanje i obuka)
- Sakupljanje i analiza podataka o praćenju realizacije svih ugovora za socijalne usluge u Kazahstanu koje finansira država
- Informacije o rezultatima praćenja rada se podnose Vladi

Pored toga, amandmani na Zakon o ugovaranju socijalnih usluga koje finansira država propisuju pokretanje elektronskog registra, tako da kad organizacija jednom podnese dokumenta, ne mora iznova da ih podnosi za svaki pojedinačni tender.

Takođe je važno pomenuti da je vlada zainteresovana za dijalog sa civilnim društvom, tako da se svake druge godine održava Nacionalni građanski fo-

rum na koji dolaze OCD iz cijele zemlje i susreću se sa predstavnicima vlade, kako bi razgovarali o raznim pitanjima. Zadnji Nacionalni građanski forum je održan 2009. godine.

IV.3.2. Postojeće prakse ugovaranja socijalnih usluga

Kazahstan je država sa velikom površinom i većim finansijskim resursima od većine zemalja bivšeg Sovjetskog saveza. Dostupnost izvora finansiranja omogućava državi da organizacijama civilnog društva daje značajna finansijska sredstva. Ovaj mehanizam doprinosi unapređivanju dostupnosti i kvaliteta socijalnih usluga, a sa druge strane daje snažnu podršku organizacijama civilnog društva u oblasti održivosti i unapređivanja njihovih socijalnih aktivnosti. Pored pružanja podrške organizacijama civilnog društva i obezbjeđivanja pružanja određenih usluga, odluka da se počne sa davanjem sredstava organizacijama civilnog društva takođe ima važnu ulogu u balansiraju finansijskih prihoda koje OCD u Kazahstanu dobijaju od stranih donatora. Dakle, za razliku od ostalih zemalja iz regiona, finansiranje iz državnog budžeta predstavlja važan izvor finansija za lokalne organizacije.

Na osnovu indeksa održivosti NVO za 2010. godinu koji je izradio USAID, u Kazahstanu postoji više od 31.201 OCD, od kojih su više od 8.034 javna udruženja – najčešći oblik OCD. Država finansira OCD u svim oblastima, kao i na centralnom nivou, koristeći mehanizam „ugovaranja socijalnih usluga“ ili „socijalni red“ (socialnyi zakaz). Nema drugih mehanizama kroz koje bi država mogla da finansira OCD:

- Ne postoji pojam državnih grantova i taj pojam se ne koristi u Kazahstanu;
- Kada su državi potrebne usluge⁹⁶ NVO, ona koristi mehanizam „socijalnog reda“ (zapravo „ugovaranje socijalnih usluga“ je mehanizam nabavke bilo kojih usluga i aktivnosti NVO).

Od uvođenja Zakona o državnim ugovorima za socijalne usluge iz 2005. godine, količina novca koja se raspodjeljuje kroz ovaj mehanizam je u stalnom porastu i na nacionalnom i na lokalnom nivou⁹⁷. Tokom 2006. godine, iznos koji je raspodijeljen kroz ovaj mehanizam je bio nešto iznad 300 miliona KZT

96 Mehanizam „socialnyi zakaz“ se ne koristi samo za socijalne usluge, već i za bilo koju vrstu servisa ili poslova koje obavljaju NVO.

97 Informacije navedene u zagradama su dobijene od Ministarstva kulture tokom sastanka koji je održan 26. jula 2010. godine. Ovaj iznos ne uključuje sredstva koje je Ministarstvo za socijalna pitanja namijenilo za specijalizovane socijalne usluge.

(kazahstanskih tengi, odnosno oko 2,2 miliona USD po kursu Nacionalne banke Kazahstana iz 2006. godine). 2010. godine je iznos koji je država opredijelila bio nešto iznad 1,2 milijarde KZT (oko 9,5 miliona USD po kursu Nacionalne banke Kazahstana). Tokom Civilnog foruma koji je održan u novembru 2009. u Astani, državni sekretar gospodin Saudabaev se obavezao da poveća iznos namijenjen za finansiranje OCD u naredne tri godine na oko 1,6 milijardi KZT (preko 10 miliona USD) na nacionalnom nivou, i 1 milijardu KZT (6,8 miliona USD) na lokalnom nivou.

Na osnovu indeksa održivosti NVO, tokom 2009. godine OCD su dobijale sredstva iz pet ministarstava na nacionalnom nivou i od još tri na lokalnom nivou. Najveći udio u budžetu za ugovaranje socijalnih usluga je bio u Ministarstvu kulture (1,2 milijarde KZT za 2009. godinu, odnosno oko 81, milion USD), dok su u Ministarstvu obrazovanja i nauke sklopili ugovore za socijalne usluge u iznosu od 266 miliona KZT (odnosno oko 2 miliona USD). Ministarstvo zdravlja je sklopilo ugovore za socijalne usluge u iznosu od 40 miliona KZT (odnosno oko 308.000 USD). Jedna važna činjenica koju treba imati u vidu je da je veliki dio novca koji je potrošen na ugovore za socijalne usluge tokom 2010. godine zapravo bio opredijeljen u budžetu za promovisanje predsjednikovog obraćanja „Nova dekada – novi ekonomski rast – nove mogućnosti za Kazahstan“ i za zadatke i perspektive koje su reflektovane u tom obraćanju⁹⁸. Iznos koji je namijenjen u te svrhe je 500 miliona KZT (odnosno oko 3,4 miliona USD).

U skladu sa novim programom za specijalne socijalne usluge, Ministarstvo rada i socijalne zaštite je planiralo da na ugovaranje socijalnih usluga potroši 453 miliona KZT (oko 3 miliona američkih dolara) tokom 2010. godine čime bi to Ministarstvo postalo drugi najveći ugovarač, odmah iza Ministarstva kulture. Ovaj novac se dodjeljuje lokalnim vlastima (na osnovu veoma specifičnih ugovora između ministarstva i opštine, koji uključuju pravila o monitoringu pružanja usluga), koje zatim sklapaju ugovore sa OCD, koristeći propisane procedure za ugovaranje socijalnih usluga. Ovo se odnosi i na dio socijalnih usluga koje finansira opština Astana (*vidi Studiju slučaja Astane za detalje*). Kao što je to ministarstvo objasnilo, oni pokušavaju da podijele socijalne ugovore u manje segmente, kako bi veći broj OCD imao pristup tim sredstvima i pružao usluge. Takođe, pokušavaju da odrede pravila u trenutku pripremanja dokumenata za prijavljivanje, tako da mogu da učestvuju samo OCD sa iskustvom i kvalifikovanim osobljem.

Praksa primjene državnih „*socialnyi zakaz*“, iako je mnogi kritikuju, je ostvarila

⁹⁸ Argument protiv ovog pristupa bi mogao biti da bi se, umjesto promovisanja govora i njegovog pojašnjavanja, ovaj iznos mogao koristiti za realizaciju ideja koje se nalaze u samom govoru.

jedan veoma važan rezultat – OCD su postale mnogo vidljivije državnim institucijama, dok državne institucije imaju korist od saradnje sa OCD, i koriste njihove kapacitete i stručno znanje. Pored toga, bez obzira na nedostatke u mehanizmu (uključujući nekad i rasipanje sredstava i damping cijena), određeni broj OCD sprovodi važne aktivnosti zahvaljujući ovom finansiranju.

IV.3.3. Pravni okvir za ugovaranje socijalnih usluga

U decembru 2008. godine, vlada Kazahstana je usvojila Zakon o specijalizovanim socijalnim uslugama. Ovaj zakon precizira osnovnu podjelu odgovornosti između različitih institucija u oblasti pružanja socijalnih usluga. Sve osobe koje žive u teškim uslovima imaju pravo na dobijanje socijalnih usluga na osnovu procjene njihovih potreba. Socijalne usluge su podijeljene na tri grupe – garantovane, dodatne i plaćene. Sve troškove pružanja garantovanih socijalnih usluga plaća država. Država donosi odluku koje će usluge biti garantovane. Odluka koje će usluge biti podržane pored onih garantovanih se donosi na lokalnom nivou (ovo su dodatne usluge). Troškove pružanja dodatnih usluga pokrivaju lokalne vlasti, a ne korisnici. Troškove pružanja svih ostalih usluga pokrivaju sami korisnici. Kako navodi Ministarstvo za socijalna pitanja, svrha zakona je da pružanje socijalnih usluga postane bliže zajednicama, prateći stroge standarde. Zbog toga se organizacija pružanja socijalnih usluga, uključujući i organizaciju tendera za odabir pružalaca usluga, vrši na lokalnom nivou. U početku (tokom prvih nekoliko godina) država će finansirati ove usluge, sa ciljem da lokalne vlasti kasnije preuzmu odgovornost finansiranja tih usluga iz sopstvenih budžeta.

Pružaoци usluga moraju da imaju licence, bez obzira da li pružaju garantovane usluge ili plaćene usluge. Oni su podložni državnoj kontroli i primorani da rade u skladu sa standardima za pružanje usluga.

U skladu sa usvojenim Zakonom o specijalizovanim socijalnim uslugama, država je takođe usvojila amandmane na nekoliko drugih zakonskih akata, uključujući Pravilnik za realizaciju nabavki. Jedna od najvažnijih promjena je da je za specijalizovane socijalne usluge potrebno organizovati tendere krajem tekuće godine za usluge koje će se pružati naredne godine. Ovim se omogućava da se usluge pružaju tokom cijele godine (za razliku od situacije sa ostalim procedurama za ugovaranje socijalnih usluga, koje su opisane dalje u tekstu). Država je takođe uvela posebnu stavku u svom budžetu u cilju implementacije Zakona o specijalizovanim socijalnim uslugama za sklapanje ugovora sa OCD koristeći mehanizam „socialnyi zakaz“.

Zakon o državnim ugovorima koji je usvojen 2005. godine je osnovni zakon kojim se reguliše proces finansiranja OCD, kako bi one sprovodile određene aktivnosti. Pored samih socijalnih usluga, ovi zadaci mogu uključivati programe, projekte ili određene aktivnosti u oblasti demografije, umjetnosti i kulture, životne sredine, zaštite prava građana i drugim oblastima. Ugovaranje socijalnih usluga u Kazahstanu podrazumijeva da odgovarajuće institucije raspodjeljuju budžet, koji je namijenjen za ugovaranje socijalnih usluga, na manje segmente (svaki segment je zasebna usluga), i za svaki segment se može potpisati ugovor samo sa jednom OCD – onom koja ponudi najnižu cijenu za odgovarajući segment. Međutim, jedna organizacija se može prijaviti za i dobiti više različitih segmenata. Postoji nekoliko važnih aspekata koje treba pomenuti kada se govori o ovom Zakonu:

- a. Do maja 2007. godine kazahstanski Ustav je zabranjivao finansiranje udruženja građana. Ovo je jedna od pravnih formi OCD u Kazahstanu, ali se ona ponekad miješa sa samim pojmom OCD. Zbog toga neki državni činovnici, iako je postojao Zakon o državnim socijalnim ugovorima, nisu bili spremni da koriste tu proceduru zbog ustavnih zabrana. Nakon inicijative koju su pokrenule OCD, izvršena je promjena i zabrana je ukinuta. Međutim, ovo može biti jedan od razloga zašto država u okviru socijalnih usluga ne finansira bilo kakve administrativne/institucionalne troškove OCD, već samo troškove koji su direktno povezani sa pružanjem usluga (npr. plate). Iako najnoviji amandmani nisu promijenili ovaj aspekt zakona, postoje naznake da će Vlada u narednom periodu primijeniti šire tumačenje kako treba trošiti sredstva za ugovaranje socijalnih usluga, koje će više odgovarati OCD, na osnovu čega bi se pokrивao i dio administrativnih troškova.
- b. Ovaj Zakon pokriva širi spektar aktivnosti (kao što su kultura, životna sredina, itd.), ne samo aktivnosti koje su usmjerene na oblast socijalnih pitanja (*kao što je definisano u Pojmovniku*).
- c. Samo je organizacijama civilnog društva⁹⁹ dozvoljeno da konkurišu za socijalne ugovore. Privredna društva ili pojedinci, političke partije, religijske organizacije i radnički sindikati ne mogu biti potencijalni pružaoci socijalnih usluga.
- d. Zakonom se ne definiše zasebna procedura na osnovu koje se biraju

⁹⁹ Član 1, tačka 7 Zakona Republike Kazahstan o državnim socijalnim ugovorima definiše organizacije civilnog društva kao „nekomercijalne organizacije (sa izuzetkom političkih partija, sindikata rada i religioznih udruženja) koje osnivaju građani i/ili nevladini pravni subjekti na dobrovoljnoj osnovi, radi postizanja zajedničkih ciljeva u skladu sa zakonodavstvom Republike Kazahstan“.

pružaoci socijalnih usluga, tako da se primjenjuje opšti mehanizam za nabavke. Postoji nekoliko važnih izuzetaka koji su napravljeni za OCD zbog državnih socijalnih ugovora, kao što je izuzimanje od obaveze da se pruži finansijska garancija prije prijavljivanja za konkurs (iako se od 2007. godine više ne primjenjuje drugo izuzimanje od ostavljanja garantnog depozita u iznosu od 3% nakon uspješnog okončanja pružanja usluge). Međutim, glavno pitanje koje se tiče procesa je činjenica da je jedini kriterijum za odabir pobjednika na konkursu najniža ponuđena cijena. Ovim se stvaraju brojni problemi, jer postoje OCD koje vrše „damping cijena“ da bi pobijedile na konkursu, da bi naknadno zaključile da ne mogu da pruže ugovorene usluge ili, ukoliko uspiju da ih pruže, njihov kvalitet je zapravo znatno lošiji. Slično tome, ovo stvara problem i državi, jer država ne može da potroši sva planirana sredstva, i obično se sredinom godine objavljuje drugi poziv (a nekada čak i treći) za sredstva koja nisu potrošena tokom prvog konkursa.

- e. Prije amandmana koji su osvojeni u novembru 2011. godine, ugovori nisu mogli da budu duži od 12 mjeseci, jer je sav novac morao da se potroši u toku budžetske godine za koju je dobijen. Ovo nije omogućavalo dugoročne angažmane ili pružanje usluga bez prekida. Organizacije civilnog društva, nakon što bi dobile na

Astana: SAD centar

SAD centar je jedna od OCD koja je dobila ugovor za pružanje socijalnih usluga u Astani za dvije uzastopne godine. Problem leži u tome što su oni, zbog specifičnosti procedure (novo objavljivanje konkursa svake godine), potpisali ugovor za pružanje usluge za drugu godinu tek u martu te godine. Zbog toga se desilo da su imali grupu djece kojoj je bila potrebna ta usluga, ali nisu imali novca da plate specijalizovano osoblje za prvih nekoliko mjeseci u godini. Iz tog razloga su bili primorani da se oslone na volonterski rad, kako bi obezbijedili da se pružanje usluge ne prekine.

konkursu za ugovaranje socijalnih usluga, nisu imale mogućnost da dobiju produžetak ugovora i nastave sa pružanjem usluge naredne godine (ili ako je država bila zadovoljna sa pruženim uslugama, nije mogla osigurati da isti pružalac usluge dobije novi ugovor za narednu godinu). Shodno tome, OCD nisu bile zainteresovane da investiraju mnogo svojih resursa i truda u razvoj usluge, jer nije bilo garancija da će moći da bude dugoročno održiva. Novi amandmani su promijenili tu poziciju i pružili mogućnost dobijanja ugovora u trajanju od jedne

do tri godine. Iako će ovo možda zahtijevati promjene u nekim drugim zakonskim aktima, time se otvara mogućnost dugoročnog finansiranja.

- f. Još jedan aspekt koji je povezan sa prethodnim je da se cijeli proces ugovaranja i pružanja usluge mora izvršiti i okončati do kraja budžetske godine. To znači da čak i kada bi, na primjer, Ministarstvo kulture objavilo tender u januaru, dobitnici će biti odabrani tek u aprilu ili maju. Dobitnici zatim dobijaju novac koji trebaju da potroše do 10. decembra, što je datum do kojeg treba i da podnesu izvještaj. Zbog toga je vremenski okvir za pružanje usluga maksimalno pet do šest mjeseci (jer se novac ne može iskoristiti za pokrivanje troškova koji su napravljeni prije potpisivanja ugovora). U slučaju da ima novca koji je ostao nakon prvog konkursa (što se prilično često dešava), objavljuje se drugi konkurs (u maju ili junu). Ti ugovori se zatim potpisuju tokom septembra, tako da se za ovu drugu grupu ugovora aktivnosti moraju izvršiti u roku od tri mjeseca ili čak kraćem. Ovakav vremenski okvir u osnovi ne omogućava pružanje dugoročnih socijalnih usluga (nasuprot jednokratnim događajima, istraživanjima ili obukama), kao što je osnivanje dnevnog centra ili hranjenje gladnih ljudi, jednostavno zbog toga što bi te vrste usluga trebalo pružati tokom cijele godine. Ostaje da se vidi koliko će mogućnost dugoročnih ugovora uticati na rješavanje ovog problema (vidi uokvireni tekst gore). Postoji šansa da će ovaj problem biti prevaziđen zahvaljujući novousvojenim amandmanima.
- g. Ne postoji jasan mehanizam za određivanje prioriteta različitih segmenata na konkursima za socijalno ugovaranje. Svaka institucija može odrediti koje vrste usluga su joj potrebne i zatim odrediti budžet za njih. Ministarstvo kulture, kao najvažnije ministarstvo u tom procesu (a takođe ima i najveći budžet za ugovaranje sa organizacijama civilnog društva), prikuplja ideje za specifične segmente, za koje će objaviti konkurs za ostale državne institucije i od OCD (koristeći Internet sajt <http://monitoring.academy.kz>). Međutim, na kraju nije sasvim jasno kako se biraju pojedini segmenti. Takođe, što je još i važnije je da ukoliko se da oglas za određeni segment za jednu godinu, ostaje apsolutno nejasno da li će ista vrsta aktivnosti biti među segmentima za narednu godinu.
- h. Postoji Internet sajt (<http://monitoring.academy.kz>), koji je izradilo Ministarstvo kulture, gdje šira javnost može pronaći dodatne informacije o segmentima i ko ih je dobio, kao i dodatne informacije o samim projektima. Međutim, postoji dosta problema kada se radi

o praćenju pojedinačnih projekata i sprovedenih aktivnosti, kao i praćenju rezultata projekata i njihovog uticaja (prije svega zbog nedostatka kadrovskih i finansijskih resursa).

- i. Postoje posebne poreske olakšice za OCD kojima su dodijeljeni socijalni ugovori – one ne plaćaju porez na dobit za iznos koji im se dodjeljuje ugovorom. Do 2009. godine takve OCD su bile oslobođene i od plaćanja PDV, međutim to je promijenjeno sa novim Zakonom o porezu. Takođe, vode se razgovori da se plate koje se pokrivaju novcem dobijenim od državnih socijalnih ugovora izuzmu od plaćanja doprinosa, ali to još uvijek nije usvojeno.

Opština Almati: dodjeljivanje socijalnih ugovora

Opština Almati je jedna od najvećih institucija na lokalnom nivou u Kazahstanu koja angažuje OCD u okviru procedure ugovaranja socijalnih usluga. Tokom 2010. će u tu svrhu dati 80 miliona KZT (oko 542.000 američkih dolara), a plan je da za narednu godinu taj iznos bude povećan na 150 miliona KZT (nešto preko 1 milion američkih dolara). Opština je osnovala Javni savjet koji broji 48 članova, od kojih je samo 25% iz lokalne uprave, dok su ostali predstavnici organizacija civilnog društva, Savjet svake godine određuje koje partije će biti oglašene. Problem je ležao u tome da su samo tri osobe u opštini bile zadužene za monitoring onoga šta se dešava sa projektom, tako da nije postojala mogućnost da se u potpunosti isprate aktivnosti i provjeri šta je zapravo postignuto. Ovaj zadatak je prebačen na Informacioni i analitički centar opštine Almati, koji ima 25 zaposlenih.

Izvor: Tolkun Sametova, Informacioni i analitički centar opštine Almati

IV.3.4. Studija slučaja: opština Astana¹⁰⁰

Pregled

Astana je glavni grad Kazahstana. To je jedna od najbogatijih opština u zemlji, sa preko 600.000 stanovnika, i ta brojka je u stalnom porastu. Opština ima višegodišnje iskustvo u radu sa organizacijama civilnog društva. Oblast za koju je posebno zainteresovana je podrška djeci sa invaliditetom. Za vrijeme SSSR, djeca sa invaliditetom su pohađala specijalizovana obdaništa, gdje su

¹⁰⁰ Informacije koje se nalaze u ovoj studiji slučaja su zasnovane na informacijama koje su dobijene tokom razgovora sa predstavnicima Biroa za zapošljavanje opštine Astana, OCD SAD i Udruženja djece sa invaliditetom, koji su sprovedeni tokom jula 2010. godine.

se specijalisti brinuli o njima. Nakon kolapsa SSSR, pružanje ovih usluga je obustavljeno zbog nedostatka resursa. To je kao rezultat imalo društvenu izolaciju te djece u njihovim domovima, jer redovna obdaništa nisu bila valjano opremljena da ih prime. Kao rezultat lobiranja roditelja te djece, opština je počela da daje podršku nekim organizacijama civilnog društva koje su pružale ovoj djeci usluge u domovima te djece ili u dnevnim centrima. Ova pomoć je prvobitno pružana iz opštinskih sredstava; na primjer, SAD centar je organizacija koja je u nekoliko navrata dobila podršku od opštine radi pružanja ovih usluga.

2009. godine, nakon što je Ministarstvo rada i socijalne zaštite počelo sa pružanjem podrške za specijalizovane socijalne usluge za djecu sa invaliditetom (na osnovu Zakona o specijalizovanim socijalnim uslugama, koji je usvojen krajem 2008. godine), Astana je odabrana kao jedna od četiri pilot opštine u kojima je ministarstvo davalo finansijsku podršku za pružanje tog tipa usluga. Kao prvi korak, opština je sprovela istraživanje o tome koliko djece sa invaliditetom je moralo da ostane kući zbog nemogućnosti da pohađaju obdanište ili školu. 2010. godine, na osnovu dobijenih informacija, opština je podijelila grad na tri oblasti i najavila tri odvojena konkursa za pružanje usluga za djecu sa invaliditetom u njihovim domovima. U dvije oblasti je na konkursu pobijedio SAD centar, a u jednoj Udruženje djece sa invaliditetom u Astani. Prije objavljivanja tendera, opština se konsultovala sa organizacijama civilnog društva kako da na najbolji način strukturiraju usluge¹⁰¹. Iako su djeca bila podijeljena na osnovu geografskih oblasti, mogla su opciono da dobijaju usluge drugih OCD (dakle ne samo one koja radi u njihovoj oblasti). Na taj način su sami klijenti mogli da biraju ko će im pružati uslugu. Ovo je bilo naročito važno jer u slučaju socijalnog rada, djeca su se vezivala za socijalnog radnika, tako da u slučaju promjene OCD koja je pružalac usluge, djeca su mogla da nastave da rade sa pružaocem socijalnih usluga koji im je odgovarao.

Kada je raspisala tri tendera, opština je uspostavila kriterijume kao što je onaj da samo kvalifikovane OCD mogu učestvovati. Ovi kriterijumi su, na primjer, uključivali preduslove o određenom broju specijalista koji rade u OCD i da organizacija mora imati svog pravnika, koji će moći da pruža pravne savjete djeci i njihovim roditeljima kada se za tim ukaže potreba. Tokom 2010. godine, opština je dala ukupno 32 miliona KZT (oko 216.000 američkih dolara) za ove tri oblasti (iznos je približan onome koji je dat tokom 2009. godine). Iznos od 32 miliona KZT se zasnivao na standardima usluga koje je odredilo Ministarstvo za socijalna pitanja i broj djece kojoj je bila potrebna usluga.

101 Kao što je to objasnio zamjenik direktora Biroa za zapošljavanje u ovoj opštini.

Međutim, troškovi koji su mogli biti pokriveni u okviru socijalnog ugovora nisu uključivali zakupninu prostora i administrativne troškove.

Opština prati kvalitet usluga – ona dobija vremenske rasporede i izvještaje o dobijanju usluga od OCD i zatim vrši plaćanje. Takođe, oni kontaktiraju roditelje, kako bi provjerili da li su zadovoljni sa dobijenom uslugom. Roditelji mogu sami kontaktirati opštinu, ali do sada nije bilo takvih žalbi.

Pored ove usluge, koja se pruža u ove tri oblasti, opština je takođe pružala finansijsku pomoć još jednoj OCD koja je vodila dnevni centar. Kada se radi o ovoj usluzi, bilo je nekih pritužbi od drugih OCD da su preduslovi za učešće u ovoj usluzi (koje je odredila država) postavljeni suviše visoko – OCD je trebala da ima svoje prostorije i da obezbijedi veliku količinu prostora za svako dijete kojem se pruža usluga. Time su ostale OCD bile onemogućene da se prijave, jer one nisu imale svoje prostorije, i nisu bile spremne da naprave tako veliku investiciju jer nije bilo jasno da li će od države dobiti sredstva na dugoročnoj osnovi zbog toga što su se socijalni ugovori sklapali na period od maksimalno godinu dana.

Još jedna zanimljiva usluga čije je pružanje ugovorom dato jednoj OCD je takozvani „taksi“ za osobe sa invaliditetom. Sada se 452 osobe sa invaliditetom mogu kretati u okviru opštine Astana bez plaćanja taksija. Opština je pružanje ove usluge ugovorom dodijelila Udruženju osoba sa invaliditetom (zapravo, Gradonačelnik je sam uvidio potrebu za postojanjem takve jedne usluge). Pored standardne taksi usluge, ovaj „taksi“ takođe nudi pomoć prilikom izlaska iz vašeg doma i dolaska do automobila, pomaže vam da stignete do vašeg odredišta (dakle, to je tzv. „usluga od vrata do vrata“). Vrijednost ovog segmenta je bila 11,5 miliona KZT, ili oko 78 hiljada američkih dolara (za šest mjeseci) tokom 2010. godine.

Sve usluge koje se pružaju od novca dobijenog od ugovora za socijalne usluge su besplatne za korisnike. Značajan aspekt procesa ugovaranja socijalnih

Udruženje djece sa invaliditetom: raznoliki finansijski resursi

Još jedna inicijativa Udruženja djece sa invaliditetom u Astani: pored pružanja usluga djeci u njihovim domovima, oni su takođe pokrenuli i dnevni centar za ovu djecu. Centar finansira donator. Grupa volontera pomaže u prikupljanju sredstava za operacije koje su potrebne djeci koja su korisnici usluga ove organizacije. Od 2009. godine je više od 60 djece dobilo finansijsku pomoć za medicinske tretmane uz pomoć ove organizacije.

usluga je činjenica da OCD koje dobijaju podršku od opštine Astana zapravo ispunjavaju svoju misiju kroz pružanje tih usluga. Ovo je veoma važna razlika u odnosu na ostale vrste usluga koje ugovara država (na primjer građevinski radovi, odlaganje otpada, itd.) jer u ovom slučaju OCD nastavljaju da pružaju uslugu čak i kada dobijena sredstva nisu dovoljna ili ih u nekim slučajevima i nema. Na primjer, zbog specifičnosti procesa ugovaranja socijalnih usluga, u Astani se ugovori sklapaju samo tokom marta. Tako da tokom prvih dva-tri mjeseca u godini nema finansiranja odgovarajućih usluga (i što je možda i važnije, ti troškovi ne mogu biti nadomješteni ili nadoknađeni kroz ugovor koji se potpisuje u martu). Uprkos toj činjenici, OCD i dalje pružaju uslugu u obimu koji mogu sebi priuštiti, na volonterskoj osnovi. Pored toga, one pokušavaju da privuku dodatne resurse, kako bi povećale kvalitet usluga koje pružaju ili da bi pružale dodatne usluge.

Zaključak: faktori uspjeha i neuspjeha

Prvo važno pitanje koje treba da istaknemo u studiji slučaja Astane je da su u ovom slučaju lokalne vlasti/država preuzeli odgovornost da pružaju usluge ugroženim grupama tako što su osmislili nove uluge (na primjer taksi uslugu) i kroz davanje sredstava koja će garantovati pružanje usluga. Opština je identifikovala probleme, ali je takođe i prepoznala činjenicu da su OCD pogodnije za pružanje takvih usluga, i zbog toga su odlučili da koriste proceduru ugovaranja socijalnih usluga. Opština Astana je dobar primjer na kojem se mogu vidjeti i izazovi i prednosti sistema državnih socijalnih ugovora koji funkcioniše u Kazahstanu. Očigledno je da je teško osigurati održivost dugoročnog pružanja usluga u ovakvom sistemu, jer trenutni sistem zahtijeva da se konkursi organizuju na godišnjem nivou.

Među pozitivnim aspektima imamo i to da u opštinskom budžetu postoje sredstva namijenjena za specifičnu socijalnu uslugu čije se pružanje nastavlja drugu godinu za redom. Ovo ukazuje da će OCD u Astani moći da računaju na ova sredstva za finansiranje svojih aktivnosti u budućnosti. Korisnici usluga takođe mogu biti sigurniji da će, bez obzira na to ko će biti pružalac, usluga biti pružana (iako to možda neće biti moguće tokom cijele godine, zbog vremena koje je potrebno da se objavi i sprovede konkurs). Ovo je dobra praksa u skladu sa ohrabivanjem dugoročnih partnerstava i održivosti pružanja usluge. Još jedna dobra stvar u primjeru Astane je činjenica da su korisnici usluge imali mogućnost da odaberu koja OCD će im pružati socijalne usluge (i nisu ograničeni na OCD koja je odabrana za njihovu oblast).

Ova studija slučaja zapravo pokazuje važne prednosti koje proizilaze iz toga

što OCD pružaju socijalne usluge. Čak i kada nema finansiranja, OCD (jer je to dio njihove misije i one osjećaju odgovornost za ljude) pokušavaju da pruže usluge i pomognu svojim korisnicima. Pored toga, one su učestvovala i u osmišljavanju usluge, kako bi bila više prilagođena potrebama.

Primjeri ovih OCD (npr. SAD centar je pružao razne usluge za djecu sa invaliditetom i dobijao podršku od više opštinskih programa) pokazuje da kada opština uvidi probleme i potrebe ljudi, kao i važnost pružanja usluga kako bi se zadovoljile te potrebe, ona će pokušati da pruži podršku organizacijama civilnog društva. Opštini će postati jasno da, uz odgovarajuću podršku, OCD mogu postati njihovi partneri prilikom rješavanja lokalnih socijalnih problema.

Međutim, postoji više važnih pitanja koja treba uzeti u obzir kada se razmatra unapređivanje aktuelnog sistema ugovaranja socijalnih usluga:

- Standardi za neke usluge (kao što su dnevni centri) praktično sprečavaju većinu OCD da učestvuju na konkursima. Ovo bi moglo biti ponovo razmotreno – na primjer, posjedovanje sopstvenih prostorija ne bi trebalo da bude nezaobilazni preduslov za pružanje kvalitetnih usluga.
- OCD takođe nailaze na probleme po pitanju zabrane da svoje administrativne troškove pokrivaju novcem koji su dobili iz socijalnog ugovora.
- Usluge kao što su one koje su ugovorene u Astani zahtijevaju da se usluga pruža neprestano, tokom svih 12 mjeseci u godini. Praznina u finansiranju se javlja početkom svake godine (zbog potrebe da se objavi novi konkurs), što je problem koji treba riješiti. Jedno jednostavno rješenje bi bilo da se konkursi objavljuju krajem prethodne godine, kako bi se sa pružanjem usluga moglo početi već od 1. januara.
- Pored pružanja usluga tokom svih 12 mjeseci u godini, trebalo bi da postoji mogućnost za sklapanje dugoročnih ugovora za pružanje socijalnih usluga. Takva opcija bi omogućila ogranicijama civilnog društva bolje planiranje svojih resursa i investiranje u obuku svojih zaposlenih, kao i u opremu, pa čak i prostorije. Korisnici usluga se često naviknu na osobe koje im pružaju usluge, tako da promjena pružaoca na godišnjoj osnovi može dovesti do pogoršanja pružanja usluga.

IV.4. Ukrajina

IV.4.1. Kontekst

U Ukrajini socijalne usluge primarno sprovodi vlada. Istovremeno postoji i nekoliko oblika podrške za OCD koji funkcionišu već duži niz godina, a OCD se često finansiraju iz sredstava centralne ili lokalnih vlasti, u cilju pružanja socijalnih usluga. Sistem pružanja socijalnih usluga, kao i sistem pružanja podrške organizacijama civilnog društva, trenutno prolaze kroz sveobuhvatnu reformu, kako bi se poboljšala trenutna primjena i uveli novi mehanizmi koji će se baviti pitanjima razvoja društva.

Ukrajina: podaci Svjetske banke

Nivo prihoda: niže-srednji

BDP: 137.929.309.476 USD (2010. g.)

BDP po glavi stanovnika: 3.010 USD (2010. godina)

Stanovništvo: 45.870.700 (2010. god.)

Siromaštvo po glavi stanovnika na nacionalnoj liniji siromaštva: 7.9% (2005. godina)

Izvor: <http://data.worldbank.org/country/ukraine>

Odgovornost za pružanje socijalnih usluga u Ukrajini je podijeljena između nekoliko ministarstava i državnih agencija, ali dva glavna su Ministarstvo za socijalnu politiku i Ministarstvo obrazovanja, nauke, mladih i sporta.¹⁰² Ministarstvo za socijalnu politiku je odgovorno za upravljanje reformskim aktivnostima, i osnovalo je Radnu grupu, čiji su članovi predstavnici oba ministarstva, kao i Ministarstva ekonomskog razvoja i trgovine i ostalih relevantnih subjekata, a njen zadatak je razvoj političkog okvira, uključujući okvir i mehanizme za kupovinu socijalnih usluga (tj. ugovaranje socijalnih usluga).

Pored ova dva glavna Ministarstva, uključeno je i Ministarstvo zdravlja kroz direktno pružanje ili podršku pružanju socijalnim uslugama u raznim oblastima, a ne treba zaboraviti ni uprave i institucije koje vode ova Ministarstva na nivou *oblasti* i *regiona*. Institucije na regionalnom nivou imaju strateški važnu ulogu u procesu izrade budžeta, jer one raspolažu sa sredstvima na centralnom nivou. Lokalne vlasti su takođe ključni relevantni subjekti u reformskom procesu.

¹⁰² Nakon odluke Ustavnog suda od 30. septembra 2010. godine, ukrajinski Ustav je vraćen na svoj prvobitni oblik iz 1996. godine. Kao rezultat toga, Predsjednik je objavio Dekret broj 1085 o optimizaciji sistema centralnih izvršnih državnih tijela, kojim je sprovedena reforma izvršnog dijela i reorganizacija nekoliko ministarstava, a stvorena su i nova državna tijela.

Na kraju, postoji nekoliko oblasti, prije svega ona koja se tiče HIV i AIDS, gdje OCD tradicionalno imaju vodeću ulogu kada se radi o pružanju usluga, a finansiraju se iz globalnog programa koji radi zahvaljujući donatorima. U decembru 2010. godine, objavljen je Predsjednikov dekret 1085 o Državnoj upravi za HIV/AIDS i druge socijalno opasne bolesti¹⁰³.

U skladu sa tim, ispostavilo se da je jedan od najvećih izazova prilikom razvoja koherentne i sprovodive politike kupovine socijalnih usluga **koordinacija** između različitih aktera.

Trenutno, Ministarstvo obrazovanja, nauke, mladih i sporta ima najrašireniju mrežu institucija koje pružaju socijalne usluge, koja se sastoji od 1888 lokalnih centara koji rade u okviru 75 institucija na nivou države. One se prije svega brinu o potrebama porodica, djece i omladine, dok su teritorijalni centri Ministarstva za socijalnu politiku u svakoj oblasti zaduženi za starije osobe i osobe sa invaliditetom. Ministarstvo obezbjeđuje finansiranje institucija na osnovu nivoa usluga koje su pružali u prethodnim godinama, pomažući troškove rada i zaposlenih u institucijama, ali uz jasno određen mehanizam za dobijanje povratnih informacija o tome kako podrška koja se pruža tim institucijama utiče na promjenjive potrebe zajednica.

Na osnovu mišljenja eksperata za politiku u oblasti razvoja djece, teško je govoriti o finansiranju socijalnih usluga u Ukrajini, zbog nepostojanja jasne definicije konkretnih servisa i sa njima povezanih standarda¹⁰⁴. Trenutno su samo standardi za socijalne usluge za osobe sa HIV/AIDS i za rizične grupe odobreni od strane tri ministarstva i za državne institucije i za nedržavne pružaocce usluga (Nalog 3123/275/770). Umjesto standarda, postoje „socijalni programi“, ciljevi politike koji se sprovode kroz pružanje podrške raznovrsnim relevantnim akterima, uključujući organizacije civilnog društva.¹⁰⁵

103 Predsjednikov dekret 1085 o optimizaciji sistema centralnih izvršnih državnih tijela, vidi dokument na ruskom jeziku na linku: <http://www.profiwins.com.ua/ru/news/1381-1085.html>

104 Postojali su i raniji pokušaji da se razviju standardi za socijalne usluge, uključujući projekat koji je finansirala Evropska komisija. U julu 2011. godine, Ministarstvo za socijalnu politiku je izvijestilo da je razvilo matricu za standarde za socijalne usluge, kako bi pružili objedinjene metode za ostala ministarstva. Međutim, oni nisu bili implementirani, jer nije bilo jasno gdje i ko bi ih trebao usvojiti; takođe, nije postignut politički dogovor o okviru za primjenu tih standarda.

105 Iako je Kabinet ministara odobrio posebne propise za dodjeljivanje sredstava zavisno od svakog pojedinačnog programa, ova sredstva su više subvencije za specifične događaje i/ili institucionalnu podršku za određene OCD. Samo 3 OCD su tokom 2009. godine dobile sredstva na zvaničnim procedurama za nabavke (informacije dobijene od Aleksa Vinikova (Alex Vinnikov)).

Ukrajina: OCD priprema pilot program

1993. godine je OCD „Nada i beskućnici“ pokrenula pilot instituciju za prevenciju napuštanja novorođenih beba, dom za majke u bezizlaznoj situaciji gdje će moći da podižu svoje dijete. Ministarstvo za porodicu, mlade i sport je vidjelo pozitivne rezultate i počelo da dodjeljuje novac lokalno, kako bi pokrenuli više takvih centara. Danas 17 centara radi širom Ukrajine, a planira se otvaranje većeg broja.

Postoji saradnja sa organizacijama civilnog društva na centralnom nivou, ali to je više u obliku profesionalnih partnerstava nego redovnog ugovaranja socijalnih usluga. Ministarstva često koriste savjete iskusnih OCD; međutim, takve savjetodavne usluge obično plaćaju donatori tih OCD. Ministarstva takođe sarađuju sa organizacijama civilnog društva prilikom organizovanja profesionalnih programa, na primjer prilikom obuka za edukatore ili konferencija za stručno unapređivanje – i u ovom slučaju, uz kofinansiranje donatora. Na kraju, Ministarstva takođe daju direktnu budžetsku podršku za OCD, uključujući subvencije i grantove, ali još uvijek mehanizam za njihovo davanje nije transparentan i često je kritikovan¹⁰⁶. 12. oktobra 2011. godine Kabinet ministara je odobrio pravila o **finansiranju projekata OCD putem konkursa** (Odluka br. 1049), pored budžetske podrške za OCD koje se bave omladinom i osobama sa invaliditetom. Ovi projekti mogu biti i iz oblasti socijalnih usluga. Međutim, implementacija ove Odluke će početi tek sredinom 2012. godine.

Bilo je ranijih pokušaja da se uvede licenciranje, ali se od njih odustalo, jer ni OCD ni administracija nisu bili spremni da usvoje i primijene pravila o licenciranju. Od februara 2010. ne postoji preduslov posjedovanja licence za pružanje socijalnih usluga, osim za one iz oblasti zdravstvene zaštite. U međuvremenu, samo od nedržavnih pružalaca se traži pomenuta licenca, čime se ograničavaju mehanizmi konkurentnosti.

Važan faktor u razvoju sistema socijalnih usluga u Ukrajini je i to što je obuka socijalnih radnika i stručnjaka za socijalnu politiku u visokoškolskim institucijama počela još prije 15 godina. Kao rezultat toga Ukrajina danas ima obrazovani

¹⁰⁶ Ovo su obično krovne federacije koje su ranije bile socijalističke masovne organizacije, koje često primjenjuju javne subvencije u ime nadležnog ministarstva. Kao rezultat toga, učešće u pozivima za subvencije i grantove je uglavnom ograničeno. Na primjer, samo takozvane sve-ukrajinske omladinske organizacije imaju pravo da se prijave Državnoj upravi za mlade i sport za godišnju budžetsku subvenciju, što znači da moraju da budu registrovane u Kijevu i 13 oblasti, i da dvije trećine njihovog upravnog odbora moraju da čine predstavnici mladih (osobe starije od 35 godina ne mogu da čine više od 1/3 članova upravnih tijela organizacija mladih i više od 10% od ukupnog broja članova organizacije, u skladu sa članom 5 Zakona o udruženjima omladine i djece).

kadar mladih profesionalaca sa holističkim razumijevanjem problema, koji mogu igrati aktivnu ulogu u reformskom procesu.

Ključni koncept u novoj politici će biti **prelazak sa institucionalno-zasnovanog finansiranja socijalnih usluga na finansiranje samih usluga**, na osnovu jedinične cijene usluge, koja se izračunava na osnovu određenih standarda za svaku odgovarajuću oblast (na primjer, briga o starim osobama, briga o osobama sa invaliditetom, briga o djeci, itd.). Ovaj proces uključuje definiciju svake konkretne vrste usluge, određivanje standarda i izračunavanje cijena – što je sam po sebi dugotrajan i naporan proces. Ipak, ovo treba da bude temelj novog pristupa Vlade: stvaranje tržišta za socijalne usluge na kojem se Vlada i nedržavni pružaoci (uključujući, ali ne ograničavajući se samo na OCD) takmiče da pruže najbolji kvalitet korisnicima. Procedure ugovaranja i novi sistem kontrole kvaliteta i praćenja/nadgledanja će zaokružiti regulatornu reformu.

IV.4.2. Postojeća praksa ugovaranja socijalnih usluga

Važno je pomenuti da od 2007. godine na nacionalnom nivou postoji **Koncept uključivanja civilnog društva u Ukrajini**¹⁰⁷, u kojem su navedeni najvažniji pravci saradnje uz podršku Vlade organizacijama civilnog društva. Na osnovu ovih pravaca se trenutno vrši izmjena i dopuna ili ponovna izrada određenih zakona (vidi **Odjeljak 3** u nastavku teksta), u smislu efikasnijeg i transparentnijeg korišćenja javnih fondova za pružanje podrške sektoru OCD. Spremnost na visokom nivou u Vladi za saradnju sa organizacijama civilnog društva predstavlja dobar polazni osnov za pregovaranje o odgovarajućoj ulozi OCD u pružanju socijalnih usluga.

U skladu sa zvaničnim podacima, koje su objavili Ministarstvo pravde i lokalne vlasti u januaru 2011. godine, u Ukrajini su u tom trenutku bile registrovane 77.252 organizacije civilnog društva.¹⁰⁸ Kao što je navedeno u USAID-ovom Indeksu održivosti NVO za 2009. godinu, javno finansiranje čini samo beznačajan dio prihoda za OCD. Ostali eksperti su naglasili smanjivanje oslanjanja na finansiranje iz inostranstva; trenutno, samo jedna trećina do jedne četvrtine svih prihoda OCD dolazi iz inostranih izvora finansiranja. Na osnovu biltena Komiteta za statistiku „Građanska udruženja u Ukrajini u 2010. godini“, 19.500 OCD je dobilo oko 593,5 miliona UAH (ukrajinskih grivni, odnosno oko 74 miliona američkih dolara) ili 21,5% njihovog prijavljenog godišnjeg prihoda.

¹⁰⁷ Tekst koncepta na ukrajinskom jeziku se može naći na Internet adresi: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1035-2007-%F0>

¹⁰⁸ Udruženja građana u Ukrajini u 2010. godini – Državni komitet za statistiku, 2011. godine (http://ukrstat.org/uk/druk/katalog/kat_u/publposl_u.htm)

Domaće javno finansiranje može biti dodijeljeno kroz državni ili lokalni budžet; na primjer direktno iz ministarstava ili opština, iako ovi mehanizmi mogu imati određena ograničenja¹⁰⁹. Prijavljeni prihod organizacija civilnog društva iz ovih budžeta je 220.7 miliona UAH (oko 27,4 miliona američkih dolara), ili 8,0% godišnjeg prihoda organizacija civilnog društva.

Nekoliko ministarstava i drugih državnih institucija finansiraju organizacije civilnog društva u okviru raznih socijalnih programa, od Ministarstva kulture do Državne službe za pitanja veterana i osoba sa invaliditetom.

Na lokalnom nivou, postoji **relativno široko rasprostranjena praksa pružanja podrške organizacijama civilnog društva** putem „*socialnyi zakaz*“, termin koji se obično prevodi kao mehanizam „ugovaranja socijalnih usluga“. Inicijalno je ovaj model osmišljen u Odesi (*vidi Studiju slučaja*), a zatim su ostali slijedili taj primjer tokom zadnje dekade. Ovo je u osnovi široko postavljen program malih grantova koje daju opštine kako bi podržale OCD koje rade na njihovoj teritoriji i izvršavaju zadatke koji su od važnosti za zajednicu (prije svega, ali ne samo u oblasti socijalnih usluga).

Praksa „ugovaranja socijalnih usluga – mali grantovi“ se danas primjenjuje u gradovima kao što su Kijev, Lutsk, Kamenec-Podolski (Kamenets-Podolskiy), Mikolaiv (Mykolaiv), Bojarka (Boyarka), Donetsk, Kharkiv, Rivne, Ivano-Frankivsk i drugi – ukupno u 15-20 od 459 gradskih opština. Može se vidjeti da ove opštine mogu sebi priuštiti preuzimanje jedne takve obaveze i imaju određeni iznos sopstvenih prihoda (od raznih lokalnih poreza - *vidi Studiju slučaja*).¹¹⁰ Sredstva se dodjeljuju iz lokalnih budžeta. Na primjer, Odesa je tokom 2010. godine za socijalne projekte opredijelila 350.000 UAH (oko 44.000 američkih dolara). Za istu godinu, ukupni budžet za ugovaranja socijalnih usluga u gradu Mikolaivu je bio 191.770 UAH (oko 24.310 američkih dolara). Sredstva se dodjeljuju za rješavanje raznih socijalnih pitanja koja opštine identifikuju na lokalnom nivou, nekada na godišnjoj osnovi.¹¹¹

Važno je napomenuti da trenutno samo opštinski savjeti imaju pravo da slobodno odlučuju. U skladu sa tim, oni mogu da opredijele dio sopstvenih prihoda za pružanje podrške organizacijama civilnog društva. Međutim,

109 Zakon o budžetu i drugi budžetski zakoni pružaju mogućnost davanja subvencija iz državnog budžeta samo organizacijama civilnog društva koje imaju ogranke u većini oblasti (14 ili više oblasti, uključujući i gradove Kyiv i Sebastopol). OCD koje imaju lokalni status mogu dobiti direktne subvencije samo iz lokalnih budžeta.

110 Jedan od ispitanika je dao komentar vezano za Lviv – Lviv nema sistem ugovaranja socijalnih usluga, jer organizacijama civilnog društva koje rade u Lvivu on nije bio potreban: one su uvijek dobijale velike količine donacija od donatora sa Zapada i ni one ni opštinski savjeti nisu bili zainteresovani šta mogu da ponude jedni drugima.

111 Indeks održivosti NVO za 2009. godinu koji je pripremio USAID (USAID NGO Sustainability Index 2009)

čak i tada oni moraju da to urade u skladu sa centralnom regulativom koja uređuje korišćenje javnih sredstava; na primjer, postoji određeni – veoma nizak – iznos za dnevne troškove za hranu ili prevoz podržanih korisnika. Novi Poreski zakon, koji je stupio na snagu u januaru 2011. godine, je poboljšao situaciju za korisnike tako što je povećao iznos za te dnevne troškove i izuzeo OCD koje rade sa osobama sa invaliditetom od oporezivanja. Regioni i oblasti (teritorijalne jedinice, *vidi Pojmovnik*) sa druge strane ne mogu slobodno raspolagati sa sopstvenim prihodima: čak i kada je novac lokalno generisan, on mora biti trošen na aktivnosti koje se određuju na nivou države.

Očigledni problem prilikom pružanja usluga na lokalnom nivou je relativni nedostatak kapaciteta OCD, što znači da su mnoge OCD u Ukrajini profesionalne, dobro vođene organizacije, neke i sa mrežom za podršku koja obuhvata cijelu državu, ali njihovi zajednički naponi još uvijek nisu dovoljni da zadovolje svakodnevne potrebe stanovništva koje broji preko 46 miliona. Tokom 2008. godine 200.000 osoba se obratilo ogranizacijama civilnog društva za pomoć, ali samo 30.000 su je i dobili, na osnovu podataka Instituta za sociologiju u Kijevu. Takođe, čini se da OCD nemaju toliko veliko prisustvo na lokalnom nivou – uz očigledan izuzetak opština koje su već uvele ugovaranje socijalnih usluga. Predstavnici Ministarstva obrazovanja, nauke, mladih i sporta su procijenili da oko 10% svih usluga može biti dodijeljeno ugovorima ogranizacijama civilnog društva na nivou razvijenosti kapaciteta na kojem se sada nalaze – mada je ovo prije svega samo gruba procjena.

IV.4.3. Pravni okvir za ugovaranje socijalnih usluga

Još uvijek ne postoje zakonodavna akta na nivou države kojim bi se regulisalo samo ugovaranje socijalnih usluga. Međutim, određeni zakoni na nivou države se dotiču tema pružanja socijalnih usluga, kao i podrške organizacijama civilnog društva. To su:

- **Zakon o socijalnim uslugama**, usvojen 2003. godine

U skladu sa Zakonom o socijalnim uslugama, u članu 1 su socijalne usluge identifikovane kao „kompleksne pravne, ekonomske, psihološke, obrazovne, medicinske, rehabilitacione i druge mjere koje imaju za cilj određene specifične društvene grupe ili pojedince koji se nalaze u teškoj situaciji i potrebna im je pomoć (u daljem tekstu „osoba kojoj su potrebne socijalne usluge“) radi poboljšanja ili obezbjeđivanja njihove egzistencije i povratka normalnom životu.“

Pružaoци социјалних услуга могу бити државна и општинска предузећа и установе, непрофитне организације и физичка лица.

Zakon sadrži neisključivu listu vrsta socijalnih usluga¹¹², pravila pružanja socijalnih usluga, prava i obaveze pružalaca socijalnih usluga, prava korisnika, procedure za konkurse i odredbe o određivanju odgovornost u slučaju kršenja Zakona.

Do 2009. godine je u Zakonu o socijalnim uslugama postojao određeni stepen diskriminacije prema organizacijama civilnog društva, jer je traženo da nedržavni pružaoци usluga moraju da imaju licencu za sve usluge koje pružaju. Međutim, 15. decembra 2009. godine su ove odredbe Zakona odbačene, a zatim su u oktobru 2010. godine usvojeni amandmani na Zakon o licenciranju, na osnovu kojih se samo za zdravstvene usluge traži dobijanje licence.

Grupa organizacija civilnog društva je do nedavno radila na alternativnom nacrtu Zakona o socijalnim uslugama, međutim njihovi pokušaji lobiranja nisu bili uspješni. Istovremeno, postoji nacrt koncepta za kupovinu socijalnih usluga koji priprema Radna grupa koju vodi Ministarstvo za socijalnu politiku, međutim rad na njemu sporo napreduje zbog ogromne količine posla na koordinaciji i pravnoj harmonizaciji.

- **Zakon o državnim nabavkama**, usvojen juna 2010. godine

Ovaj Zakon definiše proceduru za otvorene javne nabavke i dvostepenu proceduru za nabavke, u okviru koje učesnici podnose informacije da bi se kvalifikovali za konkurs, a zatim u drugoj fazi konkursa dostavljaju ponude. Procedure se primjenjuju na iznose iznad 100.000 UAH (oko 12.400 američkih dolara) za tražene usluge. Ovaj Zakon je korišten u nekoliko navrata kada je Vlada kupovala usluge koje su joj pružale OCD. Međutim, iskustvo je pokazalo da je njegova primjena komplikovana i pretjerano teška. Trenutno se planira usvajanje zakona koji će olakšati organizacijama koje rade sa osobama sa invaliditetom učestvovanje u procedurama za nabavku socijalnih usluga¹¹³. Međutim, još uvijek nisu podneseni i usvojeni širokoprimjenjivi amandmani. Kao alternativa usvajanju novog zakona o ugovaranju socijalnih usluga – što takođe može biti i brže primijenjeno – se predlaže usvajanje izmjena i dopuna na Zakon o nabavkama, tako da se primjenjuju posebni uslovi za kupovinu socijalnih usluga.

¹¹² Važno je napomenuti da, iako je u članu 5 lista socijalnih usluga neisključiva, članom 8 se ovlašćuje Kabinet ministara da odobri isključivu listu ovih usluga, kao i standarde za njihovo pružanje.

¹¹³ Ova grupa organizacija, uključujući i OCD i предузећа, je bila tradicionalno privilegovana kada se radi o pristupu vladinim fondovima u Ukrajini, vidi DfD/FRSSU, 2007. godina

- **Zakonik o budžetu Ukrajine i Zakon o državnom budžetu Ukrajine**

Važna je promjena što novi Zakon o budžetu, koji je usvojen u julu 2010. godine, izričito navodi organizacije civilnog društva kao oblik organizacije koji može dobiti sredstva iz budžeta i propisuje mogućnost dodjeljivanja sredstava za pomoć organizacijama civilnog društva na svim nivoima vlasti. Novi Zakon je stupio na snagu 1. januara 2011. godine i propisuje obavezno finansiranje iz državnog budžeta OCD koje se bave veteranima i osobama sa invaliditetom, umjetnošću, kulturom, omladinom i djecom, dok je pružanje podrške ostalim OCD opciono.

- **Ostali zakoni i propisi, uključujući Zakon o udruženjima, poreske zakone i Zakon o licenciranju određenih oblika ekonomskih aktivnosti**

Zakon o udruženjima¹¹⁴ u članu 24 navodi mogućnost ekonomskih aktivnosti udruženja kroz njihove kćerke-preduzeća. Ukrajinske poreske vlasti obično tumače ovu odredbu tako da ona propisuje direktne ekonomske aktivnosti udruženja. Međutim, član 8 ovog Zakona omogućava postojanje poreskih olakšica za ekonomske aktivnosti kako za sama udruženja, tako i za njihove kćerke-preduzeća. Novi Zakon o porezu ne zabranjuje izričito ekonomske aktivnosti, ali nameće određena ograničenja (na primjer, sve ekonomske aktivnosti treba da budu uključene u portfolio udruženja, a cijene za usluge koje pružaju moraju biti niže od tržišnih cijena; pored toga, prihod koji je izuzet od plaćanja poreza ne može biti korišćen za poslovne svrhe¹¹⁵).

Nalog CMU br. 1049/2011 o **projektima OCD koji se finansiraju putem konkursa**, i izrada nacrta Strategije za uključivanje civilnog društva su već pomogli regionalnim vlastima prilikom odobravanja nekoliko dugoročnih projekata (iako oni nisu obavezujući za opštine). Na primjer, oblasni savjet u Khersonu je dodijelio 50 hiljada američkih dolara za 2012. fiskalnu godinu i 1,75 miliona UAH (oko 215 hiljada američkih dolara) za period 2012.-2015. godina za socijalne projekte za lokalne OCD¹¹⁶.

Na lokalnom nivou je određeni broj opština razvio regulativu za „socialnyi zakaz“. Ona reguliše procedure u skladu sa kojima opštine preko tendera dodjeljuju male grantove organizacijama civilnog društva koje su aktivne u oblastima o čijem prioritetu odlučuje grad. Dok se ovo na crnogorskom jeziku naziva „ugovaranje socijalnih usluga“, ovaj mehanizam ne pokriva same ugovore o

114 N 2460-XII od 16. juna 1992. godine

115 Stav 157.15 Zakona o porezima

116 <http://govgrant.org.ua/?p=1541#more-1541>

pružanju usluga; zapravo, ovo su pravila za dobro isplanirani i transparentni mehanizam davanja grantova koji je usredsređen na određene tematske oblasti (na primjer na djecu, osobe sa invaliditetom, stare osobe) i često u suštini pruža institucionalnu podršku za OCD koje rade u tim oblastima. Ova pravila su se pokazala u više navrata kao važan instrument za razvoj lokalnog sektora OCD, kao i za obezbjeđivanje kontinuirane podrške određenim ciljnim grupama korisnika kojima pomažu organizacije civilnog društva. Odesa je prva pokrenula pilot projekat za Pravila o socijalnim nalogima još 2000. godine (*vidi Studiju slučaja*). Posle Odeze su to primijenili i drugi gradovi tokom zadnjih 10 godina. Kao jedan od svježijih primjera, u gradu Mikolaivu su 2009. godine usvojena „Pravila o godišnjem konkursu za samoupravna tijela“.

Mikolaiv (Mykolaiv): prenošenje upravljanja sistemom malih grantova na OCD

Mikolaiv predstavlja zanimljiv primjer ne samo zato što je usvojio pravila za pružanje podrške lokalnim udruženjima (samoupravnim tijelima), već i zbog toga što je njegov Savjet odlučio da ugovorom prenese upravljanje mehanizmom davanja malih grantova na jednu nezavisnu OCD. Ovo je bilo podstaknuto pozitivnim iskustvom u ovom gradu vezano za Fondaciju lokalne zajednice za razvoj grada Mikolaiva, organizaciju koja se bavi davanjem grantova, a dobija podršku od više međunarodnih donatora. Uzimajući to kao primjer profesionalnog i efikasnog upravljanja programom malih grantova, i uviđajući nedostatak svojih kapaciteta za implementaciju jednog takvog programa, Savjet je odlučio da angažuje OCD da preuzme upravljanje tim procesom. Nakon toga je 2009. godine Odsjek za građevinske i komunalne usluge objavio tender, a lokalnoj OCD *Perspektiva* je dodijeljen posao implementacije.

IV.4.4. Studija slučaja – opština Odesa

Pregled

Priča o modelu ugovaranja socijalnih usluga u opštini Odesa je počela prije 12 godina, kada je jedan odbornik Gradskog vijeća pokrenuo inicijativu za institucionalizaciju saradnje između lokalnih vlasti i javnih udruženja. Odbornici su prepoznali važnost aktivnosti koje udruženja sprovode u gradu i dogovorili su se da uspostave mehanizam za saradnju, koji oni nisu posmatrali kao „finansijsku potporu za opstanak“ organizacija civilnog društva, već više kao mehanizam preko kojeg će zajednički rješavati socijalne probleme u gradu,

koji će pomagati implementaciju zajedničkih aktivnosti i lokalno izgraditi socijalni kapital. Na taj način je ispunjen prvi i najvažniji preduslov za uvođenje lokalnog mehanizma za ugovaranje socijalnih usluga, tj. postojala je **politička volja lokalnih vlasti** u Odesi.

Drugi preduslov je bio pronalaženje **normativne (pravne) osnove** za proceduru. Nije postojalo nacionalno zakonodavstvo koje bi uređivalo ovu vrstu procesa (*vidi Pravni okvir, koji je naveden ranije u ovom tekstu*). Međutim, u Odesi su uspjeli da usvoje posebna pravila o trošenju sopstvenih prihoda iz lokalnog budžeta. Zahvaljujući tome je 2000. godine usvojena prva opštinska regulativa: Odluka Gradskog vijeća o socijalnom redu.

Odesa je veliki lučki grad sa važnom strateškom pozicijom, i ima redovne prihode iz različitih izvora, kao što su lokalni porezi i turističke, lučke i trgovačke takse, opštinske takse na prihode, itd. Zahvaljujući tome su bili u prilici da obezbijede i treći važan preduslov u ovom procesu, tj. opredjeljivanje **odgovarajućih sredstava** svake godine u svrhu ugovaranja socijalnih usluga.

Četvrti važni preduslov, na osnovu mišljenja lokalnog eksperta¹¹⁷, je bila efikasna organizacija **upravljanja sredstvima**. Odgovarajući kadrovski resursi – kako plaćeni, tako i volonterski – su morali biti odvojeni za implementaciju mehanizma, jer je za to potrebno ispuniti mnoštvo zadataka i kvalitetno sprovesti koordinaciju. U Odesi postoji Radna grupa koja radi pod pokroviteljstvom Instituta za socijalne tehnologije u Odesi (neprofitna savjetodavna institucija koja je angažovana ovim povodom), koja sprovodi sve osnovne aktivnosti, uključujući tehničke i administrativne poslove koji se tiču finansiranja programa. Ona takođe pomaže prilikom razvoja metodološke osnove. Pored Radne grupe, postoji i Komisija, koja je u tom procesu upravno tijelo koje donosi odluke. Komisiju čini pet odbornika, pet radnika iz gradske uprave i četiri predstavnika OCD. Oni se svake godine dogovaraju o prioritetnim programskim oblastima i vrše evaluaciju predloga za projekte. Trajanje mandata u komisiji nije precizno određeno, ali se obično vrši rotacija članova svakih četiri - pet godina, osim kada se radi o ključnim članovima „osnivačima“ koji osiguravaju kontinuitet. Ukupno, 30 od 1700 zaposlenih u gradskoj upravi rade na implementaciji ovog mehanizma.

Kada se radi o procesu finansiranja, identifikovani su pet glavnih koraka:

Prvi korak se naziva „socijalna dijagnoza“, procjena potreba zajednice, koju

117 Andrej Kroupnik, Gradski savjet Odesa

sprovodi Institut u saradnji sa relevantnim sektorom Gradskog vijeća. Za vrijeme pripreme ove „dijagnoze“ se mapiraju svi socijalni problemi i potrebe koristeći statističke i sociološke instrumente, od analize demografskih podataka do istraživanja javnog mnjenja i fokusnih grupa ili analize žalbi koje je opština primila. Ova analiza se temeljno radi svakih nekoliko godina, dok se tokom ostalih godina vrši samo ažuriranje podataka.

Tokom drugog koraka Gradsko vijeće se dogovara oko prioriteta i na čijem rješavanju će raditi koristeći ugovaranje socijalnih usluga sa OCD. Rezultat tih aktivnosti je Opštinska odluka o godišnjem programu za rješavanje prioriteta socijalnih problema u Odesi uz pomoć mehanizma ugovaranja socijalnih usluga. U Programu se detaljno opisuju zadaci (na primjer poboljšavanje situacije za djecu beskućnike) i propisuje učešće OCD u rješavanju tih zadataka. „Prilikom osmišljavanja Plana za brigu o zajednici, institucija koja se bavi socijalnim uslugama treba da donese ključne strateške odluke o tome do koje mjere želi da ostane direktni pružalac usluga, te koje usluge želi da kupuje od drugih sektora. Ovo je krupna politička odluka na lokalnom nivou.“¹¹⁸ Takođe, postoji budžet koji je namijenjen izvršavanju svih zadataka. Na primjer, Programom je za 2010. godinu opredijeljeno 350.000 HRN za rješavanje sedam prioriteta programskih oblasti.

Treći korak uključuje objavljivanje tendera. Na početku Gradonačelnik objavljuje konkurs putem Odluke. U Odluci se navode ključne problematične oblasti i zadaci, organizacije koje se mogu prijaviti, rokovi za podnošenje prijave, formular za prijavu i primjeri dokumentacije, kao i nacrt budžeta. (Poseban naglasak se stavlja na odnose između plata i direktnih troškova projekta, tj. plate ne mogu sačinjavati najveći trošak u okviru projekta.) Uglavnom se određuje tronedjeljni vremenski period da OCD podnesu prijave. Za vrijeme ovog perioda se za OCD dva puta organizuju konsultacije, kako bi im pomogli da uspješno podnesu prijavu. Prijave se podnose u pisanoj formi, u zatvorenoj koverti.

Kada Komisija otvori svaku od koverti, ona pravi 14 kopija svake od prijava, kako bi ih podijelila članovima Komisije. U prosjeku Komisija dobije 60-70 prijava. Njihova evaluacija se zasniva na sistemu rangiranja, gdje se za 10 kriterijuma koji se boduju za evaluaciju može dodijeliti maksimalno 10 bodova za svaki od kriterijuma. U skladu sa tim, maksimalni broj bodova koji se može dodijeliti za neku prijavu iznosi 100. Članovi komisije imaju jednu sedmicu u okviru koje treba da izvrše evaluaciju i ocijene prijave. Nakon izrade tehničke rang liste koja se pravi na osnovu ocjena, Komisija razgovara o svakoj od

118 Flin i Komon (Flynn and Common), 1990. godine.

problematičnih oblasti i dogovara se o tome kojim OCD će pružiti podršku (na osnovu njihovog ukupnog rezultata i važnosti problema). Generalno, Komisija je u mogućnosti da podrži do tri predloga za svaku problematičnu oblast; na primjer, tokom 2009. godine, od 58 prijava je odabrano 18 projekata za šest problematičnih područja.

OCD koje imaju svoje predstavnike u Komisiji takođe mogu da se prijave, ali njihov predstavnik ne može učestvovati prilikom evaluacije predloga organizacije iz koje dolazi. Kada se neka OCD odbije, Komisija ne daje obrazloženje, ali OCD obično same traže da im se objasni razlog i dobijaju priliku da uče na svojim greškama ukoliko su za to zainteresovane.

Četvrti veliki korak je implementacija projekta. Sklapaju se ugovori između pobjednika konkursa i odgovarajućih sekretarijata u opštini. Nekad se desi da Komisija odluči da dodijeli manje novca nego što je traženo. Ovo se može desiti u slučaju kada OCD ne uspije da obezbijedi odgovarajuća sredstva iz nedržavnih izvora; u tom slučaju se može sklopiti ugovor na izmijenjeni (manji) iznos. Međutim, OCD su u najvećem broju slučajeva u mogućnosti da dođu do dodatnih sredstava. OCD navode da često podrška opštine služi kao oslonac da prikupe sredstva i iz drugih izvora. Iako se sredstva daju samo za jednu godinu, OCD mogu da apliciraju svake godine i evaluacija se svaki put zasniva na zaslugama (tj. moguće je da jedna OCD dobije sredstva od opštine tokom više godina).

Kada se sklopi ugovor sa opštinom, sekretarijat odobrava plaćanje Trezoru i OCD traži sredstva direktno od Trezora.

Tokom posljednjeg, petog koraka opština dobija izvještaje o implementaciji projekata od organizacija civilnog društva. Ishodi i rezultati dobijaju i određeni publicitet; na primjer, putem prezentacija uspješnih projekata, knjiga sa studijama slučajeva i sastanaka na kojima dobitnici koji su uspješno implementirali svoje projekte dobijaju diplome.

Zaključci: Faktori uspjeha i neuspjeha

U zadnjih 10 godina opština Odesa je organizovala osam konkursa, na kojima su učestvovala 383 projekta, 155 projekata je finansirala opština, i to sa 2.384.000 HRN iz budžeta grada i 9 miliona iz drugih izvora (u obliku koulaganja, u materijalu i robi), koji su dodijeljeni radi rješavanja socijalnih problema koji postoje u gradu. Može se vidjeti koliko je grad dobio zahvaljujući ovom mehanizmu u smislu finansijskih resursa od drugih donatora, koji su

usmjereni na prioritetne probleme grada, a takođe i u smislu da su OCD i građani preuzeli na sebe daleko veću odgovornost prilikom rješavanja ovih problema.

Na kraju, primjer Odese se može posmatrati kao priča o uspjehu u smislu **stvaranja održivog mehanizma za povezivanje** lokalnih vlasti sa organizacijama civilnog društva, kako bi zajedno radili na rješavanju ključnih problema koji postoje u gradu. Glavne stavke priče o uspjehu Odese su ukratko navedene gore, kako su ih prezentovali predstavnici Vijeća i Komisije, i uključuju potrebu za političkom voljom i inicijativom, pravnim okvirom koji otvara prilike, održivim izvorima finansiranja i efikasnim i transparentnim upravljanjem sredstvima.

Takođe postoji i potreba da se **OCD uključe u osmišljavanje** mehanizma od samog starta. U Odesi, na osnovu izjava našeg sagovornika¹¹⁹, organizacijama civilnog društva se u početku nije dopala ideja konkursa, ali su vremenom uvidjele prednosti tog pristupa. U drugim slučajevima lokalni savjet bi mogao da uključi veći broj OCD još od same faze osmišljavanja pravila za konkurse, kako bi unaprijedio vlasništvo nad procesom što je prije moguće.

Što se tiče daljih izazova i potrebe za poboljšanjima, treba istaći potrebu za **prebacivanjem liderske pozicije** u ovom mehanizmu (i političke i administrativne) na druge aktere – na primjer kroz uvođenje ograničenja trajanja mandata za članove Komisije – tako da uspjeh ne postane suviše zavisen od jedne ili nekoliko osoba.

Pored toga, dobro je kad se javnost (ali i odbornici Skupštine) pravovremeno i valjano upoznaju ne samo sa rezultatima projekata implementiranih tokom godine, već i sa širim **socijalnim uticajima** mehanizma finansiranja tokom više godina. Ovaj mehanizam funkcioniše već 10 godina, tako da mora postojati način da se izmjeri njegov doprinos rješavanju socijalnih problema koji su identifikovani (mnogi od njih se iznova javljaju tokom više godina) i kako su projekti rezultirali boljim životom za zajednicu tamo gdje su primjenjivani (na primjer, kako sada ima manje djece beskućnika na ulicama ili više mladih osoba sa invaliditetom koje su pronašle posao). Ukoliko bi studija uticaja mogla da prikaže ubjedljive podatke koji se tiču ispunjavanja lokalnih potreba, to bi djelovalo kao jasna poruka ne samo za druge opštine, već i za centralnu vlast, ukazujući na važnost OCD i njihovog doprinosa socijalnom i ekonomskom razvoju.

119 Andrej Kroupnik, Gradski savjet Odese

U suštini, iako „*socialnyi zakaz*“ striktno govoreći nije model za ugovaranje socijalnih usluga, a njegov opseg seže i van socijalnih usluga, OCD koje su dobile podršku kroz ovaj mehanizam su imale priliku da investiraju u svoj institucionalni razvoj, kao i u razvoj svojih usluga, a neke od njih su postale potencijalni partneri lokalnim vlastima da zapravo ugovaraju usluge na osnovu plaćanja naknada ili kroz normativnu podršku. Dakle, primjer Odese ilustruje važnost **investiranja vlade u dugoročni institucionalni razvoj OCD**, kako bi ih pripremila za buduću ulogu „jedinih“ pružalaca socijalnih usluga.

V. Preporuke

Preporuke koje su ovdje navedene se zasnivaju na našem istraživanju tri države u kojima je sprovedena studija, kao i na uporednim informacijama iz više evropskih država. Neke od preporuka su usmjerene na konkretne probleme koji se javljaju u određenim zemljama, a u drugim ne moraju biti relevantni. Međutim, mi smo generalno uključili preporuke koje mogu biti primijenjive u svim državama Centralne i Istočne Evrope i regionu SND.

1. Odgovornost za socijalne usluge treba da ostane na Vladi; međutim, pružanje usluga može biti dodijeljeno nekom drugom

Kao što je to navedeno na početku, vlade **u skladu sa međunarodnim pravom imaju obavezu da obezbijede pružanje osnovnih socijalnih usluga** stanovništvu. U slučaju da vlada ne ispuni svoju obavezu da pruža socijalne usluge, ne bi mogao postojati nikakav sistematski način da se organizuje ugovaranje socijalnih usluga, jer bi donošenje odluka o potrebi za ugovaranjem socijalnih usluga bilo proizvoljno, i odluke bi se donosile na osnovu ličnih preferenci i mišljenja. To bi bilo u suprotnosti sa efikasnošću i odgovornošću u javnoj potrošnji. Od država u kojima je sprovedeno istraživanje, Jermenija se ističe kao država u kojoj socijalna oblast spada u „dobrovoljne“ (diskrecione) odgovornosti lokalnih vlasti. Dok mnogi relevantni akteri, uključujući i lokalne vlasti, ulažu značajne napore u cilju rješavanja prioritetnih socijalnih potreba, trebala bi se uvesti obaveza pružanja određenih osnovnih usluga kako bi se postiglo dugoročno rješenje.

Prilikom preuzimanja svog dijela odgovornosti, **država treba da izradi odgovarajući politički okvir** za pružanje socijalnih usluga stanovnicima kojima su one potrebne. To ne mora obavezno da znači da država treba sama da pruža te usluge preko svojih institucija. Na osnovu shvaćenih prednosti i uzimajući u obzir potencijalni rizik u datom kontekstu, vlade mogu uvesti ugovaranje socijalnih usluga ili kao glavni mehanizam ili kao dopunski mehanizam za pružanje socijalnih usluga. Međutim, ako i kada odluče da ugovorom prepuste pružanje socijalnih usluga, moraće i dalje da obezbjeđuju barem dvije stvari kao dio svoje sveukupne odgovornosti: (a) da obezbijede odgovarajuće finansiranje, i (b) da se socijalne usluge pružaju u skladu sa određenim standardima (kako bi bili sigurni da se potrebe korisnika zadovoljavaju na odgovarajući način). Na primjer, ukoliko su korisnici usluga nezadovoljni sa pruženim uslugama, trebalo bi da je obaveza države da promijeni pružaoca usluge ili vrstu usluge koja se pruža.

2. Vlade bi trebalo da obezbijede finansiranje troškova onih socijalnih usluga koje su zakonski obavezne da pružaju

Po pravilu, **vlada bi trebalo da finansira ukupne troškove pružanja onih socijalnih usluga** za koje ima zakonsku obavezu da pruža (uključujući zakonodavstvo i na nacionalnom i na lokalnom nivou). U slučajevima kada nema zakonske obaveze, na primjer u slučaju dodatnih ili alternativnih usluga, vlada može odlučiti da finansira samo dio troškova pružanja usluge, uzimajući u obzir da li je ona važna za određeni dio stanovništva ili doprinosi dobrostanju lokalnog stanovništva u cjelosti. Međutim, generalno gledano, kada postoje striktni standardi i ostali parametri za socijalne usluge, vlada bi trebala biti spremna da finansira troškove pružanja socijalnih usluga u zamjenu za traženi kvalitet i kvantitet usluga.

Kada se korisnička tačka gledišta postavi kao okosnica pružanja socijalnih usluga, onda se uviđa i potreba za osiguravanjem dugoročne održivosti usluge. To znači da **bi finansiranje trebalo da bude predvidljivo**, omogućujući na taj način da OCD i ostali nedržavni pružaoci usluga planiraju pružanje usluga u narednom periodu imajući na raspolaganju pokazatelje o približnom iznosu sredstava koja će im biti na raspolaganju za pružanje te vrste socijalnih usluga. Ako bi finansiranje postalo predvidljivo, OCD bi mogle postati spremnije da investiraju u razvoj svojih kapaciteta za pružanje socijalnih usluga, uključujući kupovinu tehničke opreme, jer bi onda znale da će ta investicija biti od koristi i u budućem periodu. Ukoliko se prioriteti za finansiranje mijenjaju iz godine u godinu ili se dodjeljuju kratkoročni ugovori, malo je vjerovatno da će OCD investirati u izgradnju svojih kapaciteta za dugoročno pružanje socijalnih usluga.

Predvidljivo finansiranje je izvodljivije kada vlasti (na državnom ili lokalnom nivou) imaju jasnu politiku koja ima za cilj podršku pružanju socijalnih usluga. Pored toga, važno je da u budžetu (državnom ili lokalnom) postoji odvojena/jasna stavka za socijalne usluge, koja se ne mijenja nepredvidljivo ili dramatično svake godine. Po mogućnosti, trebalo bi da postoji posebni fond za tu svrhu. Predvidljivo finansiranje takođe podrazumijeva postojanje mogućnosti planiranja za više godina, zahvaljujući čemu bi pružaoci usluga mogli da sklapaju dugoročne (višegodišnje) sporazume. Ovo je od izuzetne važnosti iz perspektive korisnika, jer okvir za višegodišnje finansiranje omogućava kontinuitet pružanja usluge, kao i kontinuitet angažovanja istih pružalaca usluga (sve dok pružaoci pružaju kvalitetne usluge u skladu sa propisanim standardima). Za usluge koje ciljaju na određene ugrožene grupe (na primjer dnevni centri za djecu sa autizmom), kontinuitet pružanja usluge, kao i poznati, stalni pružaoci usluga su od izuzetne važnosti.

3. Postoji potreba da se napravi razlika između grantova i socijalnih ugovora

Grantovi su oblik direktnog finansiranja za specifične aktivnosti/projekte koje predlažu OCD, unutar okvira opštih programa koje sprovodi vlada¹²⁰. Njihova svrha je najčešće dvostruka: postizanje specifičnih rezultata u skladu sa vladinom socijalnom politikom, promovisanje socijalnih inovacija i podrška sektoru civilnog društva. Socijalni ugovori kao glavni cilj imaju pružanje striktno definisanih socijalnih usluga. Oni su bliži pojmu nabavke, iako postoje neke veoma važne razlike: na primjer, najniža ponuđena cijena nije najvažniji kriterijum za evaluaciju. Tako da kada se osmišljava sistem ugovaranja socijalnih usluga, mora se odrediti **svrha socijalnog ugovora** – osigurati socijalne usluge koje će biti visokog kvaliteta, obezbijediti finansiranje sektora OCD, ili i jedno i drugo. Na primjer, sistem u Kazahstanu, iako koristi pojam „ugovaranje socijalnih usluga“, u velikoj mjeri ima za cilj da pruži podršku organizacijama civilnog društva kao jednako važan cilj prilikom obezbjeđivanja pružanja socijalnih usluga.

Važno je praviti razliku između grantova i usluga kada se daju sredstva organizacijama civilnog društva. Grantovi su dobar instrument za traženje **inovativnih ideja** među organizacijama civilnog društva; oni su manje podesni za finansiranje precizno određenih usluga. Grantovi su takođe dobar mehanizam za jačanje kapaciteta OCD, uključujući i njihove kapacitete za pružanje socijalnih usluga. Pored toga, oni mogu biti korišćeni za osmišljavanje ili pokretanje inovativnih/novih socijalnih usluga za koje još uvijek ne postoje standardi za pružanje usluge, ili za koje je teško procijeniti rezultate/parametre. Na taj način grantovi mogu biti i efikasna alatka za postizanje vladinih ciljeva za socijalnu politiku.

Socijalne usluge, sa druge strane, se češće povezuju sa **dugoročnim radom** sa ciljnim grupama: na primjer, pomaganje djetetu sa invaliditetom nije jednokratni događaj, već zahtijeva duži period kako bi se dijete priviklo na pružaoca socijalnih usluga i kako bi se ostvarili neki rezultati. Prema tome, vlada bi mogla da zasnuje dugoročno partnerstvo sa relativno malim brojem OCD koje imaju kapacitet da se brinu o potrebama lokalnog stanovništva. Opštine Astana i Odesa dobar primjer da su napravljeni određeni koraci u ovom pravcu, tako što su najavile pružanje podrške za iste socijalne usluge za više godina za redom (vidi **Poglavlje IV.3.4 i IV.4.4**).

Bilo bi važno da svaka od zemalja u ovom regionu razmotri uvođenja *oba*

¹²⁰ Vidjeti Poglavlje II.5 ili Pojmovnik za detaljniju definiciju grantova.

mehanizma i koristi ih zavisno od potreba i raspoloživih resursa. Ova dva instrumenta **se takođe mogu kombinovati radi unapređivanja sistema ugovaranja socijalnih usluga**. Na primjer, vlada može davati grantove za unapređivanje kapaciteta određenih pružalaca socijalnih usluga, a zatim objaviti konkurs za pružanje određene socijalne usluge. Država takođe može osmisliti grant programe za **pružanje kofinansiranja za programe drugih donatora** koji su usmjereni na pružanje određenih socijalnih usluga. Ovim bi se garantovalo da OCD (koje u suprotnom ne bi mogle da obezbijede kofinansiranje i zbog toga ne bi mogle da implementiraju te programe) mogu imati pristup finansiranju i pružati potrebne socijalne usluge. Sličan primjer je primijenjen u Jermeniji, gdje se nekoliko opština dogovorilo da djelimično finansiraju OCD *Misija Jermenija*, kao način da doprinesu njenom radu u svojim zajednicama, koji se prevashodno finansira od pomoći iz inostranstva (*vidi Poglavlje IV.2.4*).

4. Postoji potreba za stvaranjem specifičnih mehanizama i razvojem smjernica za ugovaranje socijalnih usluga

Manjak regulative koja uređuje oblast ugovaranja socijalnih usluga je prepreka za njen dalji razvoj. Preporučljivo je da se usvoji legislativa na nivou države kojoj će se regulisati ova oblast. Međutim, čak i u slučajevima kada nema mehanizama ili procedura koje su definisane zakonom, lokalne ili državne vlasti mogu osmisliti sopstvenu regulativu koja će se koristiti kao osnova za ugovaranje socijalnih usluga. Ovo je važno jer na taj način proces postaje sistematski, transparentan i otvoren, umjesto da zavisi od proizvoljnih odluka i individualnih veza između osoba. U svakom slučaju, postoji potreba za odvojenom regulativom za ugovaranje socijalnih usluga, koja se razlikuje od tradicionalnog mehanizma za nabavke. Jedan od razloga u prilog tome je što često nabavka previše opterećuje manje lokalne uprave i organizacije civilnog društva. Ono što je još važnije je da je, u skladu sa principima nabavke, glavni kriterijum za odabir pobjednika obično najniža cijena (ovo je slučaj u Kazahstanu, gdje se za ugovaranje socijalnih usluga koristi ista procedura kao za nabavke). **Najniža cijena ne bi trebalo da bude glavni kriterijum za evaluaciju prilikom ugovaranja socijalnih usluga**, jer je za ugovaranje socijalnih usluga važno dobiti najbolji mogući kvalitet ili standardni kvalitet usluge za veći broj ljudi po određenoj cijeni. Pored toga, efekat dampaing cijena na kraju vodi do problema za korisnike, jer kada pružalac usluge dobije ugovor po takvim cijenama, ne može pružati usluge koje su dovoljno kvalitetne.

Mehanizam za ugovaranje socijalnih usluga bi takođe trebalo da:

- Obezbjedi dugoročnije ugovore – potreba da se svake godine organizuje novi konkurs za ugovaranje socijalnih usluga može

biti dobra kada se radi o jednokratnim događajima, ali ne pruža odgovarajuću podršku za socijalne usluge čije je pružanje kontinuirano i predvidljivo, što je važno iz perspektive korisnika;

- Obezbjedi da se ne primjenjuju preduslovi koji nepotrebno opterećuju aplikante; na primjer, previše dokumenata koji se traže u vrijeme podnošenja prijave ili opterećujući preduslovi za potencijalne kandidate;
- Pruži mogućnost za uključivanje administrativnih troškova, kao i organizacionih i kapitalnih troškova među odobrenim troškovima za OCD. Na primjer, u Kazahstanu ovo trenutno nije dozvoljeno; time se stvaraju problemi za OCD, jer one moraju da kofinansiraju usluge za čije su pružanje angažovani. Pored toga, OCD, slično privatnim kompanijama, moraju da imaju svoje kancelarije, računovođe i druge zaposlene koji su neophodni za uspješno upravljanje organizacijom. Dok god su ti troškovi na razumnom nivou, oni bi trebali da budu dio priznatih troškova;
- Osigura da je cijeli proces finansiranja i odabira u potpunosti transparentan. To uključuje jasne kriterijume za evaluaciju, jasne kriterijume za odabir tematskih poziva ili segmenta, kao i javno dostupne informacije o tome koliko OCD dobija novac od vlade u svim mogućim oblastima, uključujući i iznos sredstava koji im se dodjeljuje.¹²¹

Takođe, postoji potreba da se izrade smjernice i modeli ugovora koje svaki potencijalni potpisnik ugovora može da iskoristi prilikom uspostavljanja svoje procedure za ugovaranje socijalnih usluga. *Za uputstvo kako bi jedna takva procedura trebalo da izgleda vidi Prilog – Smjernice za uvođenje mehanizma za ugovaranje socijalnih usluga na lokalnom nivou.*

5. Prava i potrebe korisnika bi trebalo da imaju centralnu ulogu u procesu

U skladu sa pristupom zasnovanim na poštovanju ljudskih prava, prava i potrebe korisnika bi trebalo da budu razmatrane i ispoštovane prilikom osmišljavanja modela ugovaranja socijalnih usluga. Postoji nekoliko dobrih praksi koje su ilustrovane u ovom Priručniku, kao i u literaturi koja je korišćena za njegovu izradu, kako bi se pomoglo obezbjeđivanje učešća korisnika u procesu. Kao prva i najvažnija stvar, korisnici bi trebalo da dobijaju usluge koje su zasnovane na njihovim potrebama, a ne na odlukama nekih osoba koje

121 Internet sajt Ministarstva kulture u Kazahstanu je dobar primjer – vidi tačku h) iz Dijela IV.3.3. Takođe, vidi primjer Odese, gdje se objavljivanje konkursa i njegovi rezultati postavljaju na Internet sajt gradske skupštine: <http://www.odessa.ua/en/acts/council/28568/>.

sjede u kancelarijama u glavnom gradu. U tu svrhu je potrebno primjenjivati decentralizovani i participativni pristup prilikom određivanja prioriteta za socijalne usluge. Postoji nekoliko načina kako da se to obezbijedi:

- **Osmišljavanje usluge:** Lokalne vlasti ne bi trebalo samo da imaju obavezu da obezbijede pružanje odgovarajuće socijalne usluge, već i nadležnost da odlučuju o osmišljavanju programa za podršku putem socijalnih usluga. One bi trebalo da odrede koje su to prioritetne potrebe kroz sprovođenje mapiranja potreba lokalne zajednice, kao što je „socijalna dijagnoza“, koja je opisana u Studiji slučaja opštine Odesa (**Poglavlje IV.4.4**). Studija slučaja opštine Astana takođe ukazuje na važnost uključivanja OCD, koje su najbolje upoznate sa korisnicima i njihovim potrebama, već u ranoj fazi osmišljavanja socijalne usluge (**Poglavlje IV.3.4**).
- **Pružanje usluge:** Koliko god je to moguće, korisnicima treba omogućiti izbor prilikom pružanja socijalnih usluga - Studija slučaja opštine Astana, gdje djeca mogu odlučiti da koriste usluge istog njegovatelja tokom cijelog trajanja programa, je dobar primjer za to (**Poglavlje IV.3.4**). Sistem vaučera koji je opisan u ovom Priručniku je takođe jedan od mogućih načina da se podstakne mogućnost izbora među korisnicima (**Poglavlje II.5.1**).
- **Monitoring usluga:** Monitoring i evaluacija usluge nije samo posao za institucije koje se bave monitoringom. Korisnici usluga i veće zajednice bi takođe trebalo da imaju mogućnost da učestvuju u tom procesu. Postoje različiti oblici *uključivanja građana u proces nadgledanja*, kao što su šalteri za podnošenje žalbi, formulari za sugestije građana i forumi na kojima učestvuje više relevantnih aktera. Postoje dobri primjeri za monitoring kvaliteta usluga uz pomoć korisnika; na primjer to što roditelji mogu uvijek kontaktirati opštinu Astana putem telefona ukoliko naiđu na problem sa pružaocem usluga, ili osnivanje *Savjeta korisnika usluga* u Bugarskoj, koji vrši monitoring kvaliteta usluga.

6. Vlade bi trebalo da investiraju u razvoj kapaciteta lokalnih vlasti i pružalaca usluga iz redova OCD

Da bi se proces ugovaranja socijalnih usluga valjano implementirao, postoji potreba za posjedovanjem kvalitetnih službenika koji razumiju ideje i svrhu procesa, kao i tehničke pojedinosti procedure. Vlade bi trebalo da se fokusiraju na **izgradnju kapaciteta** javnih službenika koji se bave osmišljavanjem procedura za ugovaranje socijalnih usluga, sprovođenje, evaluaciju i moni-

toring socijalnih ugovora. Službenici bi takođe trebalo da shvataju važnost i dodatnu vrijednost uključivanja OCD u sistem pružanja socijalnih usluga.

Slijed jednog takvog ulaganja je ključni izazov za mnoge vlade, jer one ne mogu implementirati efikasan sistem ugovaranja socijalnih usluga bez odgovarajućih kapaciteta, čak i kada direktna i konstantna potreba za pružanjem socijalnih usluga predstavlja značajno opterećenje za proces razvoja kapaciteta (kako finansijski, tako i kada se radi o raspoloživosti kadrovskih resursa). Ova dilema može biti prevaziđena tako što bi se primijenio pristup koji je više *sekvencijalan* prilikom uvođenja ugovaranja socijalnih usluga; na primjer, pokretanjem sistematskih napora na početku samo na određenim teritorijama ili samo za određene vrste socijalnih usluga. Preporučljivo je početi sa oblastima gdje su već ispunjeni osnovni preduslovi: na primjer, gdje postoji dovoljno sposobnih OCD, gdje su standardi za socijalne usluge već razvijeni i/ili lokalne vlasti imaju ne samo mandat, već i finansijske resurse. Postepeni pristup pruža priliku za fokusirano učenje i izgradnju vještina specijalizovanog dijela administracije, koji zatim mogu prenijeti naučeno drugim sektorima.

Sa druge strane, OCD su ključni akteri u procesu ugovaranja socijalnih usluga. One često nemaju neophodnu opremu ili pristup finansijama, kako bi bile u stanju da odgovore na izazove i zahtjeve pružanja socijalnih usluga. Ovo vlada ne bi trebala da posmatra kao prepreku, već kao priliku. **Vlada bi trebala da podržava OCD** tako što će za njih organizovati obuke, davati im pristup finansiranju, itd. kako bi podržala izgradnju njihovih kapaciteta i njihovu održivost. Na taj način, OCD mogu postati bolji i pouzdaniji partneri vladi prilikom pružanja socijalnih usluga. Ovo je dobro ilustrovano u Studiji slučaja opštine Odesa (**Poglavlje IV.4.4**), gdje je opština pružala institucionalnu podršku za OCD, koje su se zauzvrat dodatno razvijale i pružale usluge boljeg kvaliteta.

7. Trebalo bi dozvoliti organizacijama civilnog društva da sprovedu direktne ekonomske aktivnosti

Jermenija je jedna od rijetkih zemalja u regionu SND koja ne dozvoljava organizacijama civilnog društva da se upuštaju u direktne ekonomske aktivnosti. To **ima uticaj na kapacitet OCD da pružaju socijalne usluge** iz dva razloga:

- Ugovaranje socijalnih usluga, u suštini, podrazumijeva angažovanje pružaoca usluga radi pružanja socijalnih usluga uz naknadu. Ako se to striktno tumači, to je ekonomska aktivnost, jer ona donosi prihod pružaocu usluga. Zabrana ekonomskih aktivnosti bi značila da OCD tehnički ne mogu učestvovati u procedurama ugovaranja socijalnih usluga.

- Ekonomska aktivnost je nešto zahvaljujući čemu OCD mogu da imaju nezavisni izvor prihoda, koji će im biti od pomoći da sprovedu svoje aktivnosti na održiviji i predvidljiviji način. Na primjer, u nekim državama korisnici socijalnih usluga plaćaju za dio usluga koje dobijaju. Da su ekonomske aktivnosti smatrane za nelegalne, ovo ne bi bilo moguće. Pored toga, to bi ograničilo kapacitet OCD da privuku dodatna sredstva (koja se mogu iskoristiti za poboljšavanje kvaliteta usluga).

Ekonomske aktivnosti su legitiman način da OCD dođu do sredstava za postizanje svojih ciljeva i zapravo su jedan od najvećih izvora prihoda u sektoru OCD na globalnom nivou¹²². Nekoliko zemalja čak pruža specijalne poreske olakšice na prihod koji je stvoren takvim aktivnostima OCD. Naravno, vlade mogu postaviti određena ograničenja na ove aktivnosti, na primjer mogu odrediti uslov da se taj prihod koristi samo za ciljeve te OCD ili da se uvedu poreske olakšice na prihode samo do određenog iznosa. Najčešći pristup vlada kada se radi o ekonomskim aktivnostima OCD je da ih dozvole, ali uz određena ograničenja (na primjer, dozvoljavaju samo ekonomske aktivnosti koje se tiču misije i statutornih ciljeva te OCD, zahtijevaju da je to dodatni prihod i da se jasno razlikuje od neprofitnih aktivnosti, itd.).¹²³

8. Postoji potreba da se efikasno vrši monitoring pružanja socijalnih usluga

Nije dovoljno obezbijediti finansiranje i angažovati nedržavni subjekat da pruža uslugu. Takođe je neophodno **osigurati da se sredstva koriste u skladu sa predviđenom namjenom i da se socijalne usluge pružaju u skladu sa ugovorom**. Postoje različiti nivoi monitoringa i evaluacije:

(1) Prvi nivo je tehnički, *administrativna provjera* radi osiguravanja da su sva dokumenta ispravna i da su svi troškovi u okviru budžeta (u slučaju kada postoji budžet). Ovo je važna provjera, ali ona ne bi trebalo da bude previše formalna. Često, tijelo koje vrši monitoring postaje previše birokratizovano i to može ometati efikasnu implementaciju projekata koji se tiču pružanja socijalnih usluga.

(2) Drugi, i često važniji oblik monitoringa je provjera da li su socijalne usluge *zapravo pružene*. Na primjer, ako se ugovor odnosi na pomoć u kući, važno je provjeriti da li su se kućne posjete zapravo i desile, a ne da se samo naplaćuje vrijeme socijalnog radnika.

¹²² Salamon i ostali, 2007. godine

¹²³ Za više detalja, vidi ICNL i ECNP, 2007. godine

(3) Ono što je još važnije je da se izvrši evaluacija *efikasnosti* izvršenih aktivnosti – u gorenavedenom primjeru, to bi značilo da se utvrdi da li je socijalni radnik pomagao klijentu u skladu sa klijentovim potrebama i nije nametao klijentu nešto što njemu nije odgovaralo, kao i da li su kućne posjete doprinijele dugoročnom cilju pružanja socijalne usluge (na primjer, da se zadrži mogućnost da klijent živi u svojoj kući, umjesto da bude trajno smješten u neku instituciju). Na taj način evaluacije mogu pomoći da klijenti budu zadovoljni sa primljenim uslugama i poboljšati život korisnika usluge.

Monitoring je neophodan jer se često dešava da se mijenjaju okolnosti. Zato je potrebno **napraviti izmjene u pristupu ili samoj aktivnosti**. Ukoliko postoji osoba koja je pratila situaciju, ona može shvatiti razloge i odobriti tražene promjene aktivnosti. U suprotnom, OCD mogu biti primorane da ispoštuju sve što su navele u svojoj ponudi, ne uzimajući u obzir stvarnu aktuelnu situaciju.

Takođe je važno **uključiti OCD u proces monitoringa**, jer su one u najboljoj poziciji da procijene do koje mjere su ispunjeni zadaci koji su bili finansirani. Dok je njihova uloga ograničena kada vrše monitoring usluga koje same pružaju (tj. ograničena je na pružanje podataka za indikatore koji su navedeni u ugovoru), OCD mogu biti od velike koristi prilikom sprovođenja monitoringa i evaluacije na programskom nivou, na primjer kada se vrši evaluacija ukupnog uticaja trogodišnjeg opštinskog programa koji se bavi specifičnim problemom u vezi sa određenom ciljnom grupom sa kojom je ta OCD upoznata.

9. Ugovaranje socijalnih usluga najbolje funkcioniše kao partnerstvo

Prilikom procesa ugovaranja socijalnih usluga, OCD, vlade (i centralna i lokalne) i preduzeća su partneri koji imaju za cilj poboljšavanje situacije ljudi u lokalnoj zajednici. Zbog toga bi **cilj njihove saradnje trebalo da bude da osobe kojima su potrebne socijalne usluge imaju ravnopravan pristup njima** i da se obezbijedi da, bez obzira na moguću promjenu pružaoca usluge, pružanje usluge bude nastavljeno u kontinuitetu. Partnerstvo može biti uspješnije kada je *dokumentovano* u okviru politike o saradnji (kao u Odesi, vidi **Poglavlje IV.2.**), ili izraženo kroz zajednički pripremljenu regulativu, kao što je bio slučaj u nekoliko opština u Jermeniji (vidi **Poglavlje V.2.2.**).

Kao što je prikazano u ovom priručniku, OCD su vrijedni partneri, jer one blisko sarađuju sa zajednicama. U primjerima dobre prakse koji se nalaze u ovom Priručniku, **OCD se ne posmatraju samo kao pružaoci usluga, već i kao učesnici u svakoj fazi procesa ugovaranja socijalnih usluga** – od razvoja socijalne politike do evaluacije potreba i osmišljavanja specifičnih usluga i na

kraju pružanja tih usluga. Kvalitet ugovaranja socijalnih usluga veoma zavisi od dobrih rezultata u svakoj od ovih faza.

Ukoliko se želi da usluga bude dobrog kvaliteta, pružaoci usluga moraju da investiraju u nju. Ovo je moguće samo ukoliko postoji mogućnost za dugoročne angažmane za pružanje usluga, što se dešava u slučaju kada postoje dugoročni ugovori. **Dugoročni ugovori omogućavaju stvaranje partnerstava između vlade i pružalaca usluga**, umjesto da se ugovori posmatraju samo kao instrumenti preko kojih se pružaju potrebne socijalne usluge.

Prilog 1 – Kontrolna lista za uvođenje mehanizma za ugovaranje socijalnih usluga na lokalnom nivou

Ova „Kontrolna lista“ predstavlja kratak pregled koraka koje će opština morati da uzme u obzir kako bi uvela mehanizam za ugovaranje socijalnih usluga na lokalnom nivou. Ovi koraci bi trebali biti preduzeti bez obzira na širu perspektivu u kontekstu cijele države. Oni su zasnovani na stvarnim procedurama implementiranim u velikom broju opština iz regiona Centralne i Istočne Evrope i Saveza nezavisnih država (uključujući i tri studije slučaja koje su opisane u ovom Priručniku, kao i iz iskustava nekoliko lokalnih uprava iz Mađarske, Poljske, Bugarske i Ujedinjenog Kraljevstva).

Kontrolna lista je podijeljena u četiri glavna dijela, koji reflektuju glavne faze procesa – planiranje, pripremu, implementaciju i monitoring i evaluaciju. Za svaku od faza postoje specifična pitanja koja moraju biti odgovorena i specifični koraci koji trebaju biti preduzeti. Smjernice unutar svakog koraka reflektuju dobre prakse, sa ciljem da prikažu cijeli proces i glavna pitanja koja treba uzeti u obzir za svaki od koraka. Kao što je ranije pomenuto (**Poglavlje III.1**), biće potrebno da službenici lokalnih uprava steknu nove vještine (na primjer kako da urade analizu jediničnih cijena) prilikom osmišljavanja sistema, kako bi uključili OCD u pružanje socijalnih usluga, i uopšteno gledano, da bi ugovaranje socijalnih usluga bilo od koristi za korisnike u lokalnoj zajednici.

1. PLANIRANJE

1.1 Definisane potrebe za socijalne usluge

Odgovarajuća analiza potreba je osnova za razvoj uspješnih usluga za zajednicu, jer pruža jasnu sliku o potrebama različitih ranjivih grupa među lokalnim stanovništvom. OCD su najbolji način da se obezbijedi participatorni pristup procjeni i osigura da su potrebe ugroženih osoba i zajednica uzete u obzir. U skladu sa tim, lokalne uprave bi trebalo da uključe organizacije civilnog društva u proces razvoja „mape potreba“ na nivou zajednice. Informacije o lokalnim potrebama bi trebalo redovno ažurirati na osnovu istraživanja među različitim grupama, razgovora sa predstavnicima ugroženih grupa, ekspertima i organizacijama civilnog društva.

1.2 Procjena lokalnog „tržišta“ za socijalne usluge

Pored detaljne procjene potreba, korisno je sprovesti mapiranje postojećih i potencijalnih pružalaca usluga, kao i potencijalnih resursa pored onih resursa koje bi trebale da obezbijede lokalne uprave. Ono bi trebalo da sadrži informacije koje su od ključne važnosti za lokalno strateško planiranje, kao što je broj postojećih pružalaca socijalnih usluga (uključujući i susjedne opštine), vrste servisa koje pružaju, koliko osoba ih prima, koji su njihovi izvori finansiranja, itd. Ovo mapiranje bi trebalo da uključi i moguće specijalne vladine programe koji finansiraju određene usluge na lokalnom nivou.

1.3 Dogovor o viziji/strategiji

Nakon što lokalna uprava da pregled svojih potreba, ona mora da odluči šta želi da postigne i koji su prioriteti. Na osnovu prikupljenih informacija, opštine mogu da pripreme strategiju ili akcioni plan u kojem se navode prioritetne potrebe koje je potrebno rješavati i usluge koje je potrebno pokrenuti kako bi se te potrebe zadovoljile. Ovo se često naziva „strategija lokalne socijalne pomoći“ ili „plan za lokalnu socijalnu politiku“. Može se razvijati ili kao dio sveukupnog plana razvoja opštine ili kao zasebni strateški dokument. U slučaju da se strategija socijalne zaštite izradi kao zasebni dokument, od suštinske je važnosti da se osigura da ovaj dokument bude povezan sa ključnom strategijom lokalnog razvoja i drugim relevantnim dokumentima politika (na primjer sa strategijom socijalne zaštite na nivou države ili sa strategijom razvoja države).

Proces planiranja bi trebalo da bude participatoran, kako bi se prikupio širok dijapazon važnih informacija i pogleda, i osiguralo lokalno vlasništvo nad procesom i njegovim rezultatima. Dakle, strategiju bi trebalo razvijati uz učešće svih zainteresovanih grupa – korisnika i potencijalnih korisnika, postojećih i potencijalnih pružalaca usluga, eksperata za socijalnu zaštitu i ostalih relevantnih eksperata, kao i ekspertske grupe i lokalnih organizacija.

1.4 Određivanje opsega lokalnih usluga

Na osnovu strategije, opština može planirati specifične socijalne usluge koje će se najbolje uklapati u sveukupnu strategiju. Ovo uključuje planiranje potrebnih vrsta usluga, broja korisnika koji bi trebali biti pokriveni uslugama, trajanje pružanja usluge, kao i koje će usluge pružati javni pružaoci usluga, a za koje će se angažovati nedržavni pružaoci. Pored toga, opština može razviti standarde kvaliteta za uslugu. Ponekad se standardi kvaliteta razvijaju na nivou države, ali u većini slučajeva to budu samo minimalni standardi i opštine mogu da razviju sopstvene standarde koji uključuju dodatne uslove. Međutim, važno je da opštine uzmu u obzir da li mogu sebi priuštiti više standarde usluga uz količinu sredstava koju opština ima namjeru da odvoji za određene usluge. Opštine trebaju pažljivo razmotriti sve implikacije politike prije nego što donesu odluku o propisivanju bilo kakvih dodatnih uslova za kvalitet usluga.

Opštine često osnivaju savjetodavna vijeća, na kojima se predstavnici različitih grupa redovno sastaju i diskutuju o lokalnoj socijalnoj politici. Javno savjetodavno vijeće bi moglo da se sastoji od predstavnika opštinskog sekretarijata za socijalna pitanja, predstavnika sektora za finansijska pitanja, pružalaca usluga i predstavnika ugroženih grupa. Ponekad je dobro da učešće uzme i predstavnik opštinskog vijeća (lokalnog zakonodavnog tijela).

1.5 Izrada analize troškova

Kada se određuje koje će vrste servisa biti ponuđene na lokalnom nivou, opština bi također trebala da izradi analizu troškova – tj. koliko će koštati da se planirane usluge pružaju svim osoba kojima su one potrebne. Ovo se zasniva na određivanju takozvane jedinične cijene: kolika je jedinična cijena usluge (po korisniku)? Jedinična cijena bi trebala da uključuje i detaljnu i sveobuhvatnu listu troškova – plate socijalnih radnika, materijale, administrativne troškove, usluge, troškove prevoza korisnika i održavanje prostorija (u slučaju kada je usluga rezidencijalnog tipa). Na osnovu ovih proračuna bi trebalo biti jasno koliko novca je potrebno za planirane usluge. Generalno, proces pravljenja

detaljne liste troškova za usluge može predstavljati veliki izazov za službenike lokalne uprave zbog fragmentiranosti raspoloživih informacija. Iz tog razloga postoji rizik da neki troškovi ostanu „skriveni“ ili potcijenjeni.

Kada opština izračuna troškove usluga po korisniku, onda može preći na izračunavanje koliki su troškovi kada se usluga pruža interno, a koliki ako se angažuje neko drugi (takozvano poređenje javnog sektora). Ovaj drugi proračun je usko povezan sa kapacitetom opštine da pruža uslugu, kvalitetom koji može biti postignut ako opština sama pruža tu uslugu i iskustvom koje ima sa pružanjem takve vrste usluga.

1.6 Identifikovanje izvora finansiranja

U većini zemalja troškove pružanja nekih usluga pokriva država, dok ostale troškove pokrivaju opštine. Prije svega, treba odrediti prioritete na osnovu toga koje su to najosnovnije usluge koje je potrebno pružiti i koje su to prioritetne grupe stanovništva koje treba da ih dobiju. Kao drugo, na osnovu izvora finansiranja, usluge se dijele na dvije kategorije (za koje se mogu primjenjivati različite procedure i pravila). Usluge čije pružanje nije pokriveno iz drugog izvora bi trebalo da budu finansirane iz budžeta opštine. Da bi ovaj proces bio dugoročan i održiv, korisno bi bilo imati zasebnu budžetsku stavku za specifične usluge, tako da je vidljivo koliko se troši i koliko se planira potrošiti za svaku od usluga.¹²⁴

Pored toga, moguće je, ako zakonodavstvo to dozvoljava, da se podijeli trošak pružanja usluge između opštine i korisnika usluge. Na taj način više ljudi može dobiti pristup usluzi. U tom slučaju je važno odrediti ko treba da plaća naknadu za dobijenu uslugu i ko će imati pravo da uslugu dobija potpuno besplatno (na primjer, osobe koje žive u uslovima ekstremnog siromaštva). U slučaju da se uvede plaćanje naknada za dobijene usluge, važno je osmisliti i detalje sistema za naplatu naknada.

U nekim slučajevima, opština može odrediti da je preduslov kofinansiranje iz drugih izvora (tako je uređeno u Odesi). Bez obzira na oblik finansiranja, dodijeljeni iznosi treba da budu realistični, priuštivi i mjerljivi.

¹²⁴ Ukoliko opština odluči da finansira organizacije civilnog društva putem grantova, mora se uspostaviti zasebni fond, kojim se u velikoj mjeri može upravljati nezavisno od opštinske administracije.

1.7 Donošenje odluka na osnovu potreba i troškova (kompromisi)

Kada opština završi sprovođenje sveobuhvatne procjene potreba korisnika, mogu se napraviti strateški izbori o prioritizaciji usluga, s obzirom na raspoložive finansijske resurse i uzimajući u obzir prilike za dodatno prikupljanje sredstava. Ovaj proces je usko povezan sa procesom identifikovanja izvora finansiranja koji su prethodno opisani. Kompromisi su neophodni kad se ima na umu da su raspoloživi resursi ograničeni, a valjano sprovedena procjena pruža osnovu za donošenje informisanih odluka o kompromisima koji moraju biti napravljeni.

1.8 Izrada plana finansiranja

Na osnovu informacija iz lokalne socijalne strategije i identifikovanih izvora finansiranja, opština može krenuti sa izradom godišnjeg plana finansiranja za usluge. Ovaj plan obično uključuje detalje o tome kako će mehanizam za ugovaranje socijalnih usluga biti organizovan:

- Za koje usluge se očekuje potpisivanje ugovora o pružanju sa OCD – navođenje raznih usluga, ciljnih grupa i trajanja;
- Koje vrste ugovornih segmenata će biti uključene – opisujući da li će jednu uslugu pružati jedan pružalac ili će ona biti podijeljena na više komponenti, koje će zatim biti zasebno ugovarane. Ponekad više raznih usluga može biti objedinjeno u jednom segmentu ako su međusobno povezane jedna sa drugom i ako postoji potreba za bliskom koordinacijom između njih (na primjer ako je istim korisnicima potrebno više različitih usluga koje su međusobno povezane);
- Koliki će biti iznos dodijeljenih finansijskih sredstava za svaki segment – ovo se zasniva na proračunima za cijenu usluge po osobi;
- Da li će biti organizovan konkurs ili pregovaranje za svaki od segmenata – ovo takođe zavisi od mapiranja resursa koje je opisano u dijelu koji se bavi procjenom potreba (na primjer, postoji pružalac usluga koji već podržava određenu ciljnu grupu i napravio je neophodne investicije u uslugu, tako da opština ne mora ponovo da pravi iste investicije ili ako postoji samo jedan potencijalni pružalac u regionu, a korisnici su zadovoljni sa uslugom koja im se pruža). U svakom slučaju, konkurs je dobar i zdrav način da se osigura dobar kvalitet usluga. Pored toga, opština bi uvijek trebalo da uzme u obzir činjenicu da u slučaju da

korisnici nisu zadovoljni uslugom, treba da obezbijedi mogućnost alternativnog pružanja usluge;

- Koliko konkursa se planira tokom godine, i koji su rokovi za prijave;
- Ko donosi odluku o segmentima ugovora – da li je to samo gradonačelnik ili bi to trebalo da radi komisija, itd.

2. PRIPREMA

2.1 Pokretanje procedure

Na lokalnom nivou obično opštinska administracija pokreće proces. Ponekad, u zavisnosti od zakonodavstva, može postojati potreba da lokalno zakonodavno tijelo glasa o potrebi za početkom pružanja određene usluge ili o odluci da se angažuje neko drugi za pružanje te usluge. Bez obzira na specifične odlike nacionalnog zakonodavstva, važno je da procedura ne zavisi od volje jedne osobe (na primjer gradonačelnikove). Trebalo bi da postoje odredbe koje bi ga/ju obavezivale da organizuje konkurs pod određenim uslovima. Alternativno, trebala bi da postoji mogućnost da se procedura pokrene čak i ako je gradonačelnik nije odobrio, ali je opštinsko vijeće podržava. Pored toga, trebalo bi omogućiti da pružanje određene usluge mogu predložiti OCD ili građanske inicijative.

Na primjer, u Poljskoj OCD mogu da predlože pokretanje određenih usluga. U roku od dva mjeseca opština je u obavezi da donese odluku da li želi da pruži podršku za tu uslugu i koji bi bio najbolji način da to uradi (grant, ugovor ili sporazum o partnerstvu). U ovom slučaju, opština nije u obavezi da organizuje tender.

2.2 Dodjeljivanje upravnih kapaciteta

Osmišljavanje, implementacija i upravljanje procesom ugovaranja nije mali zadatak za bilo koju opštinu. Stoga je dobra praksa odrediti određenu osobu koja će biti odgovorna za koordinaciju procesa ugovaranja pružalaca usluga. U većim opštinama je ponekad potrebno imati cijeli tim ljudi da olakša cijeli proces i osigura komunikaciju između raznih relevantnih aktera. Ponekad se taj zadatak dodjeljuje Komitetu Vijeća, a ne nekoj jedinici koja se bavi upravnim poslovima (na primjer Komitetu za socijalna pitanja). U tim slučajevima (kao što je praksa u Mađarskoj), sekretarijat Komiteta je odgovoran za upravljanje svakodnevnim procesom pripremanja, implementacije i monitoringa. Ključna stvar je da se obezbijedi da se rezervišu odgovarajući kadrovski procesi za proces, u suprotnom se narušava transparentnost i uprava ili članovi Vijeća bi morali da rade tokom svog slobodnog vremena, što ne bi doprinijelo uspjehu procesa.

2.3 Odluka o podobnosti pružalaca usluga

Generalno, procedura može biti otvorena za sve podobne pružaoce usluga – pojedince, poslovna preduzeća, OCD ili državnog pružaoce. Nekim zemljama više odgovara da ograniče broj potencijalnih učesnika tokom procedura ugovaranja, iz raznih razloga. Često su OCD kandidati koji imaju prednost, zbog njihovog iskustva u radu sa ciljnim grupama, i jer je dio njihove misije da podržavaju krajnje korisnike. Pored toga, lokalne vlasti vjeruju da je veoma važno da OCD rade u svojim zajednicama, i ovaj mehanizam se može koristiti kao instrument za pružanje podrške OCD sektoru.

Važno je da se, nakon što se odrede potencijalni pružaoce usluga, primjenjuje princip jednakog tretmana za sve. Naročito je važno osigurati jednak tretman za državne i nedržavne pružaoce. U poljskoj postoji uslov da ukoliko se želi pružati neka usluga, mora se organizovati tender. Ali opštinski sekretarijati koji mogu pružati tu uslugu, kao i OCD, učestvuju na tenderu – i najbolja ponuda se proglašava za pobjedničku. Za razliku od njih, u Bugarskoj gradonačelnik odlučuje da li da organizuje konkurs. U tom slučaju, ako opština želi da pruža neku uslugu, ona može to da uradi bez konkurisanja ostalih potencijalnih pružalaca usluga. Sa tačke gledišta korisnika, konkurencija povećava kvalitet usluge i pruža više izbora: zato se to smatra kao dobra praksa.

Ponekad državna legislativa zahtijeva da kandidati imaju licencu ili da su registrovani kao pružaoce socijalnih usluga. Ovo je oblik preliminarnih kontrola kapaciteta pružalaca usluga, kako bi se osiguralo da samo oni pružaoce usluga koji imaju dovoljno kapaciteta da pružaju određenu uslugu i odgovorno raspolazu sa javnim sredstvima mogu biti odabrani da dobiju sredstva iz javnih fondova. Kada je kontrola samo formalna (potrebno je pružiti određene informacije), to se obično smatra kao oblik registracije. Kada postoji potreba za detaljnijim monitoringom, kako bi se odredilo da li pružalac usluge ima neophodne kapacitete, to se smatra kao licenciranje. Licenciranje je obično potrebno u slučajevima specijalizovanih usluga, kada je potrebno da se korisnici boje zaštite od nekompetentnog ili zlonamjernog djelovanja (na primjer kada se radi o djeci, mentalno oboljelim pacijentima, itd.). Iako lokalne vlasti obično nisu u situaciji da izdaju licence, one mogu zahtijevati da se pružaoce usluga registruju na lokalnom nivou. Uslove za registraciju i dobijanje licenci bi trebalo primjenjivati bez diskriminacije za pružaoce usluga iz svih sektora. (Vidi takođe **Poglavlje II.6** ovog Priručnika)

2.4 Odluka o proceduri za odabir

Postoje dva glavna načina na osnovu kojih pružaoci usluga mogu biti odabrani na lokalnom nivou: na osnovu otvorenog konkursa ili na osnovu direktnih pregovora (*vidi Pojmovnik*). Mogu postojati i drugi načini: na primjer, pružalac usluga može biti odabran na nivou države i pružati usluge lokalno, ili u slučaju korišćenja vaučerskog sistema, podobni korisnici mogu dobiti vaučere i odabrati pružaoca usluga na osnovu svojih želja i potreba. U određenim slučajevima opštine mogu odlučiti da pružaju usluge u partnerstvu sa organizacijama civilnog društva (što je takođe oblik pregovaranja, mada se češće dešava da inicijativa dođe od OCD).

Pregovori su obično bolji način da se odabere pružalac usluga u situaciji kada nema dovoljno potencijalnih pružalaca usluga ili opština ne može da obezbijedi sredstva za sve troškove pružanja usluge. Međutim, čak i u takvim situacijama bi trebalo da postoje jasni kriterijumi koji određuju kada opština može odabrati ovaj oblik ugovaranja usluga i kako potencijalni pružalac usluga može pokrenuti pregovore.

Konkurs je najbolji način da se odabere pružalac usluga kada postoji više kandidata za pružanje određene usluge. Bez obzira na to da li se odabir vrši na osnovu konkursa ili pregovora, kriterijumi za pružaoca usluga, očekivani parametri usluge i kriterijumi za monitoring i izvještavanje (*vidi u daljem tekstu „Objavljivanje konkursa“*) moraju biti jasni i transparentni (na primjer trebali bi biti objavljeni u oglasu, ili u slučaju pregovora barem dokumentovani i dostupni javnosti).

3. SPROVOĐENJE

3.1 Objavljivanje javnog konkursa

Konkurs počinje sa zvaničnom odlukom da se pokrene procedura (obično tu odluku donosi gradonačelnik). Objavljuje se oglas u kome se navode najvažniji uslovi.

Oglas treba da sadrži predmet konkursa, očekivane rezultate, iznos sredstava koji je opredijeljen za taj segment, rok za prihvatanje ponuda, kao i gdje interesenti mogu pronaći dodatne informacije o konkursu (uključujući detaljne smjernice za aplikante). Oglas treba biti objavljen putem svih dostupnih kanala i treba da pruži kandidatima dovoljno vremena za pripremu ponuda. Na primjer, u Bugarskoj se oglasi moraju objaviti barem u jednoj nacionalnoj i u jednoj lokalnoj dnevnoj novini, 45 dana prije konačnog roka za podnošenje prijava. Korišćenje nacionalnih (a ne samo lokalnih) medija ima za cilj da privuče potencijalne pružaoce usluga van lokalne zajednice.

Prije objavljivanja oglasa, opština bi trebalo da pripremi smjernice u kojima se navode svi uslovi za kandidate i uslugu koja treba da bude pružana. One bi trebalo da sadrže:

- Uslove o iskustvu kandidata (na primjer prethodni rad sa ciljnom grupom, broj sličnih projekata koje su sproveli, itd.);
- Uslove o zaposlenima koji će biti angažovani za pružanje usluge (broj i tačne tražene kvalifikacije);
- Detalji o tačnom sadržaju usluge – koliko korisnika bi trebalo biti pokriveno, koje vrste pomoći bi oni trebalo da dobijaju, itd.;
- Očekivani vremenski okvir i lokacija na kojoj će usluga biti pružana – jednu ili više godina;
- Maksimalni raspoloživi budžet, mehanizam i vremenski raspored plaćanja u skladu sa ugovorom i odredbama o dijeljenju rizika;
- Kako se određuje ko su potencijalni korisnici i ko je odgovoran za njihovu identifikaciju;
- Dokumenta koja je potrebno priložiti uz ponudu.¹²⁵ Dobra je praksa da se prilikom podnošenja prijava traži ograničen broj dokumenata, a zatim prije samog potpisivanja ugovora od kandidata čija je ponuda odabrana kao najbolja na konkursu traži da podnese dodatnu potrebnu dokumentaciju.

¹²⁵ Ona obično uključuju dokaz o trenutnom pravnom statusu, podatke o registraciji organizacije, preporuke, itd.

Smjernice bi takođe trebalo da sadrže opis evaluacije projekta (da li će se samo vršiti pregled dokumenata, da li će kandidati koji su ušli u uži izbor biti intervjuisani, koji su najvažniji kriterijumi prilikom odabira pobjednika, itd.). Takođe bi trebalo da sadrže vremenski okvir za proces – kad je tačno rok (uključujući i u koliko tačno sati i da li dokumenta trebaju da stignu ili samo trebaju da budu poslata do tog utvrđenog roka), kada se očekuje objavljivanje rezultata konkursa i kada se očekuje početak pružanja usluge.

3.2 Evaluacija ponuda

Članove komisije za evaluaciju imenuje gradonačelnik. Komisija bi trebalo da bude sačinjena od stručnjaka iz oblasti u kojoj se pruža usluga. Dobra je praksa da u komisiji za evaluaciju bude i predstavnik institucije koja će finansirati pružanje usluge (državna ili opštinska institucija koja se bavi pitanjima finansiranja), kao i nezavisni predstavnici (na primjer, vijeće koje se bavi sa socijalnim pitanjima, predstavnici OCD, pod uslovom da organizacije iz kojih dolaze ne učestvuju na konkursu, itd.). Komisija bi trebalo da na prvom sastanku usvoji pravilnik i definiše mehanizam glasanja. Dodatni način da se unaprijedi transparentnost procesa evaluacije je kroz pozivanje nezavisnih posmatrača da učestvuju na sastancima komiteta za evaluaciju. Njihova uloga je da posmatraju proces kada se radi o ponašanju, pravednosti i ravnopravnom tretmanu prilikom procesa evaluacije; međutim, njima ne treba biti dozvoljeno da učestvuju u samoj evaluaciji ponuda.

3.3. Kriterijumi za odabir

Od ključne je važnosti postići dogovor o glavnim principima za odabir aplikanata (efikasnost, uspješnost, najbolji odnos uloženog i dobijenog, itd.); ovo će zavistiti od toga da li je konkurs u formi granta ili tendera u formi nabavke. (*Vidi Poglavlje II.5 za detalje o ključnim principima za odabir*). Važno je naglasiti da na konkursu za ugovaranje socijalnih usluga cijena ne bi trebalo da bude vodeći faktor za odabir (dok god je ponuđena cijena u okviru predloženog budžeta koji je naveden u oglasu). Cijena može biti uzeta u obzir prilikom evaluacije, ali bi trebalo da bude od manje važnosti u poređenju sa nekim drugim faktorima.

Kriterijumi za evaluaciju bi trebalo da sadrže na primjer:

- Iskustvo kandidata u oblasti u kojoj se pruža usluga;
- Predloženi plan za pružanje usluge;
- Kvalifikacije predloženog kadra;
- Podatke o finansijskoj stabilnosti i iskustvu u upravljanju sredstvima;

- Podatke o pitanjima koja se tiču rodne ravnopravnosti i zastupljenosti;
- Odgovarajuće procedure za interni monitoring i evaluaciju;
- Ostale uslove u zavisnosti od prirode same usluge.

Trebalo bi da postoji zajednička matrica za evaluaciju, koju bi trebalo da koriste svi članovi komiteta za evaluaciju, tako da se primjenjuju isti kriterijumi prilikom evaluacije ponuda. Obično se evaluacija vrši tako što se odrede određeni kriterijumi, i za svaki od kriterijuma se definiše određeni maksimalni broj poena u zavisnosti od njegove važnosti.

Prvo se prijave pregledaju da bi se provjerilo da li ispunjavaju formalne kriterijume (kao što su preciznost i kompletnost predloga projekata). Prijave koje ne ispunjavaju formalne kriterijume ne mogu da učestvuju na konkursu.

Prijave koje ispunjavaju formalne kriterijume za izbor se dalje rangiraju koristeći matricu za evaluaciju i set standardnih kriterijuma. Na kraju se bira dobitnik konkursa i dodjeljuje mu se ugovor.

Postoje dvije glavne vrste ugovora: ugovori sa fiksnom vrijednošću i ugovori sa određenim cijenama. Kada se govori o prvoj vrsti, ugovor se dodjeljuje ponuđaču koji ponudi najkvalitetniju ponudu u okviru datog budžetskog iznosa. Ponuda koja dobije najveći broj bodova za razne evaluacione kriterijume će biti odabrana za najbolju.

Za drugu vrstu ugovora, tj. ugovore sa određenim cijenama, cijena se takođe uzima kao jedan od faktora prilikom evaluacije. U tom slučaju se može prvo sprovesti tehnička evaluacija, a ponuda za cijenu se može razmotriti samo za tehničke ponude koje su najbolje prošle prilikom evaluacije. Prilikom određivanja najboljeg odnosa uloženog i dobijenog, tehnički rejting se množi sa rejtingom vrijednosti cijene, pa će najviši rezultat predstavljati najpovoljniju ponudu. Dakle, važno je imati na umu da cijena ne bi trebala da bude glavni faktor za dodjeljivanje ugovora kada se radi o ugovorima sa određenim cijenama.

U slučaju da se na konkurs prijavi samo jedan kandidat, opština može odlučiti da ponovi konkurs ili da pregovara o uslovima sa tim kandidatom.

3.4 Postupanje u slučaju konflikta interesa

Trebalo bi definisati striktna pravila kada se radi o konfliktu interesa. Pružaoci usluga ne bi trebalo da budu povezani na neprikladan način sa naručiocem usluge, uključujući i slučajeve povezanosti preko pravnog tijela u kojem neko

iz opštine ima dionice ili kontrolni udio. Ako postoji uslov da samo OCD mogu da učestvuju na konkursu, važno je osigurati da OCD koje se prijavljuju nisu osnovane od strane preduzeća ili državnog tijela upravo radi dobijanja tih sredstava.

Ako su OCD bile uključene u osmišljavanje procesa planiranja socijalne politike i/ili u izradu tendera za određenu uslugu, opština bi trebalo da dodnese odluku da li to može predstavljati konflikt interesa. U većini slučajeva učešće u razvoju strategije tokom faze koja je više opšta ne smatra se kao dovoljan razlog za isključivanje potencijalnog pružaoca usluga iz učešća na konkursu. Međutim, ukoliko je neka OCD davala konkretne savjete vezano za određeni tender, onda se ona ne može prijaviti za implementaciju tog tendera. (Razlog zbog kojeg ovo može stvoriti probleme je što često samo jedna ili dvije OCD pružaju usluge u nekoj specijalizovanoj oblasti. U ovakvim slučajevima su direktni pregovori bolji izbor. Ako opština odluči da odabere pružaoca usluga kroz direktne pregovore, izuzetno je važno da se jasno opravda taj izbor, jer u suprotnom to može dovesti do spekulacija o korupciji, nepotizmu ili protekciji, itd.)

3.5 Vrste i ključni uslovi ugovora

Model ugovora bi trebalo objaviti kao prilog, uz smjernice za prijavljivanje, tako da potencijalni kandidati znaju šta se očekuje od njih. Međutim, trebalo bi ostaviti mogućnost da se o nekim od uslova u ugovoru može pregovarati nakon što se odabere kandidat sa najboljom ponudom. Te promjene u svakom slučaju ne bi trebalo da se odnose na suštinske odredbe ugovora (kao što je cijena ili smanjenje broja osoba koje će koristiti uslugu), jer bi to bilo kršenje pravila konkursa.

Veoma je važno imati na umu da kada se jednom odabere pružalac usluga, taj subjekat i njegovi zaposleni ne rade u opštini ili za opštinu, tako da gradonačelnik i/ili zaposleni u opštini ne mogu da se miješaju u proces pružanja usluga, osim ako to nije predviđeno ugovorom. Poslodavac zaposlenih koji pružaju socijalne usluge je organizacija koja pruža te usluge, a ne opština.

Ugovor bi trebalo da uključuje:

- Jasnu specifikaciju/definiciju usluge – tip i količinu usluge koja treba da bude pružena (ukoliko to resursi dozvoljavaju, može postojati mogućnost da se poveća cijena u slučaju da se broj korisnika koji su pokriveni uslugom poveća);

- Cijenu – ako je period duži od jedne godine (kada opštinski budžet za narednu godinu još uvijek nije poznat), u ugovoru se može navesti cijena za prvu godinu i način na koji će biti izračunavan budžet za naredne godine (na primjer, na osnovu istog standarda za određivanje cijene po osobi koji je korišćen za prvu godinu, koji će biti uvećan za inflaciju, itd.);
- Trajanje ugovora;
- Mehanizme za monitoring usluge, uključujući vrste izvještavanja, mogućnost da predstavnici opštine posjećuju lokacije na kojima se pruža usluga, itd.
- Prava i obaveze ugovornih strana;
- Garancije za pravilno trošenje opštinskih sredstava i penale u slučaju da se usluga ne pruža;
- Pravila o tome kako ugovorne strane mogu raskinuti ugovor;
- Penale u slučaju nepoštovanja zakonskih obaveza (uključujući ako opština kasni sa plaćanjem);
- Ostale odredbe.

Postoji jedna veoma važna činjenica o ugovaranju socijalnih usluga koja treba biti uzeta u obzir prilikom izrade ugovora. Socijalne usluge moraju biti pružane kontinuirano – one ne mogu biti obustavljene u slučaju neslaganja između opštine i pružaoca usluge. Ova činjenica treba naći svoje mjesto i u ugovoru – kao obaveza za pružaoca usluge da ne može prestati da pruža uslugu, ali i za opštinu da ne može obustaviti plaćanje za vrijeme trajanja spora.

3.6 Mogućnost žalbe

Opštine bi trebale da kreiraju nezavisni apelacioni mehanizam, zahvaljujući kojem bi neuspješni kandidati mogli da ulože žalbu na rezultate konkursa. Ovo je važno kako bi se osiguralo da je evaluacija korektna, a takođe bi trebalo da pomogne učesnicima da razumiju slabosti svojih prijava (aplikacija), kako bi se bolje pripremili za učešće na budućim konkursima.

Ovaj mehanizam bi mogao da bude u formi nezavisne komisije, koja nije povezana sa evaluatorima. Odluke o žalbama bi trebalo donositi brzo, tako da se ne ometa proces, a ugovor sa najbolje rangiranim na konkursu ne bi trebalo potpisati prije nego što komisija donese konačnu odluku u slučaju podnošenja žalbe.

4. MONITORING I EVALUACIJA

Nekoliko država u Centralnoj i Istočnoj Evropi je razvilo standarde za određene socijalne usluge (na primjer Poljska i Republika Češka). Standardi imaju za cilj da pruže osnovu za ocjenjivanje kvaliteta usluga. Oni su univerzalni, i stoga bi trebalo da budu primjenjivi na sve vrste usluga i na sve pružaoce usluga – kako državne, tako i ne državne. Ove standarde bi trebalo da poštuju ili svi pružaoци usluga, ili oni koji se finansiraju iz javnih sredstava. Jedna vrsta monitoringa bi bila da se osigura da su usluge koje se pružaju u skladu sa ovim standardima. Takav monitoring može da sprovede država ili sama opština i to se obično definiše u nacionalnom zakonodavstvu svake države.

Sa druge strane, opština putem ugovora može postaviti dodatne zahtjeve kada se radi o tome nad čime se sve može vršiti monitoring, pored zahtjeva koji su definisani zakonom (ako postoje u zakonu). Ovu zasebnu vrstu monitoringa sprovodi opština i može biti u obliku pristupa prostorijama gdje se pružaju usluge, nenajavljenih posjeta lokacijama, dokumenata koja dokazuju da su korisnici dobili usluge na koje imaju pravo, zahtjeva za dobijanje informacija od pružaoца usluga, redovnih izvještaja, itd. Ovi mehanizmi, ako se primjenjuju, trebaju svi biti navedeni u ugovoru, i treba pažljivo razmotriti razloge za i protiv uvođenja takvih dodatnih uslova, jer postoji rizik da svi dodatni uslovi postanu dodatno opterećenje, a da zauzvrat ne osiguraju bolji kvalitet pruženih usluga. Ako pružalac usluge treba da podnosi izvještaj, oni ne bi trebalo da budu previše učestali ili previše detaljni. Izvještaji bi trebalo da se usredsrede na važne informacije o korisnicima i ukažu na sve relevantne promjene konteksta ili na bilo koji drugi problem koji može uticati na kvalitet i/ili kontinuitet pružanja usluge.

Opština obično vrši monitoring sledećih stvari:

- Da li se novac troši u skladu sa ugovorom;
- Da li se usluge pružaju prethodno utvrđenom broju korisnika;
- Da li korisnici dobijaju puni paket usluga na koje imaju pravo;
- Da li je kvalitet usluga na očekivanom nivou;
- Da li pružalac usluga čini sve da informacije o uslugama budu dostupne potencijalnim korisnicima koji imaju pravo na dobijanje usluge; i tako dalje.

Opština može kontrolisati kvalitet, tačnost i uspješnost pruženih usluga kroz ocjene koje daju korisnici – putem intervjuja ili istraživanja, uključujući

korisnike ili članove njihovih porodica i rođake. Dobra praksa je i kada se korisnici direktno uključe u monitoring i evaluaciju usluge.

Opštinske vlasti mogu pokrenuti telefonsku liniju za građane ili interaktivni Internet sajt. Takođe, mogu koristiti posebne formulare za izveštavanje građana ili neki drugi mehanizam socijalne odgovornosti preko kojeg korisnici mogu direktno kontaktirati sa opštinom i podnositi žalbe i predloge u vezi sa pružanjem usluga. Mišljenja korisnika se takođe mogu prikupljati kroz fokus grupe, kao i kroz savjete klijenata.

Monitoring bi trebalo da sprovode ili zaposleni u opštini ili nezavisni eksperti (uključujući ekspertske OCD), koje opština angažuje za taj posao.

Na kraju, monitoring ne treba da bude samo kontrolni mehanizam. Monitoring se koristi i za prikupljanje naučenih lekcija i najboljih praksi, kako bi se došlo do novih saznanja koja mogu biti distribuirana pružaocima usluga, opštinama i svim akterima koji su na bilo koji način uključeni u pružanje usluga na nivou zajednice. Aspekt upravljanja znanjem je takođe važan dio monitoringa i evaluacije pružanja usluga. On omogućava uzajamno unapređivanje i podstiče inovacije, kao i skaliranje usluga u skladu sa potrebama.

Prilog 2: Pojmovnik

Evropski centar za neprofitno pravo (ECNP) je dao sve definicije pojmova za potrebe Priručnika na osnovu relevantne literature, osim u slučajevima kad je naveden direktan izvor.

Akreditacija usluga znači evaluaciju usluge od strane ovlašćenog organa kako bi se potvrdilo da se ispunjavaju posebni zahtjevi (usklađenost sa određenim standardima) i spriječili eventualni rizici po korisnike usluge.

Akimat je administrativna opštinska jedinica u Kazahstanu.

Osnovne ili bazične socijalne usluge su usluge definisane pojedinim zakonima kao usluge pružene u lokalnoj zajednici za sve koji su u stanju potrebe, sa ciljem sprečavanja i smanjenja faktora koji vode ka marginalizaciji (npr. omladinski centri, centri za podršku porodici, 'job klubovi', besplatne telefonske linije, pravna pomoć itd.).

Koncept najbolje vrijednosti potiče iz sistema Velike Britanije (UK Compact) i odnosi se na kriterijume selekcije - najbolji kvalitet ponude za datu cijenu na tenderu sa objavljenim raspoloživim budžetom.

Sertifikacija usluga znači potvrdu usklađenosti pružaoca usluga sa određenim standardima (tj. potvrdu profesionalne osposobljenosti za pružanje usluge).

Organizacija civilnog društva (OCD) podrazumijeva sve tipove nevladinih organizacija i organizacija osnovanih u nekomercijalne svrhe koje u različitim državama imaju različitu formu pravnog subjekta: javne organizacije, asocijacije, udruženja, nevladine organizacije, fondacije, institucije ili čak neprofitne kompanije.

Savez nezavisnih država (SND) je regionalna organizacija jednog broja bivših Republika Sovjetskog Saveza osnovana 1991. godine. Trenutno je čini 11 članica: Jermenija, Azerbejdžan, Bjelorusija, Kazahstan, Kirgistan, Moldavija, Rusija, Tadžikistan, Turkmenistan, Uzbekistan i Ukrajina.

Socijalne usluge u zajednici su usluge koje se mogu pružati van rezidencijalne institucije na nivou lokalne zajednice ljudima u stanju potrebe, bez obzira na ciljnu grupu ili nivo specijalizacije potrebne za uslugu. Na primjer, u slučaju djeteta bez roditeljskog staranja, sirotište bi bila institucionalna usluga, dok je hraniteljstvo usluga u zajednici.

Obavezne socijalne usluge: vidi pod *Zakonom propisane usluge*

Korporativni socijalni model: vidi pod *Evropski socijalni modeli*

Podjela troškova znači da troškove snose različiti donatori.

Decentralizacija, po definiciji Tematskog tima za decentralizaciju Svjetske banke, podrazumijeva set koncepata koji se zasnivaju na različitim karakteristikama,

politikama i uslovima za uspjeh. U suštini, decentralizacija znači „prenos nadležnosti i odgovornosti za obavljanje javnih funkcija sa centralnog nivoa na niži nivo vlasti ili kvazi-nezavisne državne organizacije i/ili privatni sektor“. Tipovi decentralizacije podrazumijevaju političku, administrativnu, fiskalnu i tržišnu decentralizaciju i mogu se javiti u različitim formama i kombinacijama u državama ili čak po sektorima. Politička decentralizacija ima za cilj da građanima ili njihovim izabranim predstavnicima pruži veću moć odlučivanja. Politička decentralizacija je u srcu participativne demokratije, podrazumijevajući da će odluke donešene sa većim nivoom učešća biti bolje informisane i od većeg značaja različitim interesnim grupama u društvu od onih donešenih od strane nacionalnih političkih struktura.

Administrativna decentralizacija teži ka preraspodjeli ovlašćenja, nadležnosti i finansijskih resursa za pružanje **određenih** javnih usluga između različitih nivoa vlasti. Radi se o prenosu odgovornosti za planiranje, finansiranje i upravljanje određenim javnim funkcijama sa centralnih na lokalne organe vlasti. Administrativna decentralizacija se javlja u tri glavna oblika:

Dekonzcentracija, preraspodjela nadležnosti za donošenje odluka i upravljačkih nadležnosti među različitim nivoima centralne vlasti. Može značiti jednostavno izmještanje odgovornosti sa vladinih zvaničnika iz glavnog grada na one koje rade o regionima, provincijama ili oblastima, ili stvaranje jake terenske administracije ili lokalnih administrativnih kapaciteta pod nadzorom ministarstava centralne vlasti.

Delegiranje, kada centralni nivo vlasti prenosi nadležnosti za donošenje odluka i upravljanje javnim funkcijama na polu-autonomne organizacije koje nisu u potpunosti pod kontrolom centralne vlasti, ali su joj u krajnjem odgovorne. Vlade delegiraju nadležnosti kada stvaraju javna preduzeća ili korporacije, agencije za stanovanje, prevoz, distrikte za posebne usluge, regionalne razvojne agencije ili posebne jedinice za sprovođenje projekata. Obično ove organizacije imaju veliku slobodu kod donošenja odluka.

Devolucija je treći oblik administrativne decentralizacije. Kad vlada prenosi funkcije, prenosi nadležnost za odlučivanje, finansiranje i upravljanje kvazi-autonomnim jedinicama lokalne samouprave za korporativnim statusom. Devolucija obično podrazumijeva prenos nadležnosti za usluge opštinama koje same biraju predsjednike i lokalne skupštine, prikupljaju sopstvene prihode i nezavisne su kod donošenja investicionih odluka.

Fiskalna decentralizacija se odnosi na mogućnost lokalnih organa vlasti da naplaćuju poreze, takse i naknade od građana/privrednih subjekata na svojoj teritoriji koji se slivaju direktno u lokalni budžet ili da zadržavaju dio prihoda od poreza nametnutih na centralnom nivou. Može imati više oblika uključujući: a) samofinansiranje ili pokrivanje troškova kroz naknade korisnika, b) sufinansiranje ili modele koprodukcije u kojima korisnik učestvuje u pružanju

usluge i obezbjeđenju infrastrukture kroz novčana ili nematerijalna davanja (u naturi); c) porast lokalnih prihoda kroz porez na nepokretnosti ili porez na promet ili indirektna naknade; d) transfere između različitih nivoa vlasti kada se usmjeravaju opšti prihodi sa nacionalnog nivoa na lokalni nivo za opšte ili posebne namjene; i e) omogućavanje opštinskog zaduživanja i mobilizacije nacionalnih ili lokalnih sredstava kroz kreditne garancije.

Tržišna decentralizacija prenosi nadležnosti za funkcije sa javnog na privatni sektor. Može se javiti u sledećim oblicima: Privatizacija je pojava koja se može kretati od potpunog prepuštanja obezbjeđenja roba i usluga slobodnom kretanju na tržištu do „privatno javnog partnerstva“ u kojem vlada i privatni sektor saraduju u obezbjeđivanju usluga ili infrastrukture. Može uključivati sledeće: 1) dozvoljavanje privatnim preduzećima da obavljaju funkcije koje su prethodno bile u monopolu države; 2) ugovaranje pružanja ili upravljanja javnim uslugama ili objektima komercijalnim preduzećima; 3) finansiranje programa javnog sektora na tržištu kapitala uz omogućavanje učešća privatnog sektora; i 4) prenos nadležnosti za pružanje usluga sa javnog na privatni sektor kroz ograničenu privatizaciju javnih preduzeća.

Deregulacija smanjuje zakonska ograničenja uključivanju privatnog sektora u pružanje usluga ili omogućava konkurenciju među privatnim pružaocima usluga koje je u prošlosti pružala država ili zakonom omogućeni monopoli. (Klasifikacija je zasnovana na definicijama Tematskog tima za decentralizaciju Svjetske banke. Može se naći na http://www.ciesin.org/decentralization/English/General/Different_forms.html)

Dekonzcentracija. Vidi pod *Decentralizacija*.

Delegiranje. Vidi pod *Decentralizacija*.

Deregulacija. Vidi pod *Decentralizacija*.

Devolucija. Vidi pod *Decentralizacija*.

Evropski socijalni modeli – u daljem tekstu je dat pregled klasičnih socijalnih modela razvijenih u Evropi u poslednjih 150 godina. Važno je naglasiti da se ne radi o strogo razdvojenim modelima, npr. Velika Britanija danas ima institucionalni socijalni model (dostupan svima) kombinovan sa izborom na osnovu potreba (usmjeren na potrebe stanovništva) i kombinovanim pružanjem usluga (i državni i privatni pružaoci usluga) liberalnog režima. Ugovaranje socijalnih usluga, iako na različite načine, ima značajnu ulogu u korporativnim i liberalnim režimima, dok je manje zastupljen u sociodemokratskom modelu. *Korporativni socijalni model* koji vodi porijeklo od Bizmarkovog modela u Njemačkoj iz 1880-tih, zasniva se na sistemu socijalne zaštite u kojem se troškovi socijalnog staranja pokrivaju iz obaveznih poreza na zarade a beneficije su zasnovane na osiguranju u okviru radnog odnosa (npr. dužina radnog staža, nivo zarade itd.). Korporativna priroda ovih sistema potiče od činjenice da radničke asocijacije, sindikati i druge kolektivne organizacije vode javne

fondove osiguranja u Njemačkoj i Austriji. U drugim kontinentalnim režimima, npr. Francuskoj, Belgiji, princip „solidarnosti“ je takođe bitan kod socijalnog staranja (zajednički fondovi osiguranja itd.). U ovim sistemima, socijalno staranje se može definisati kao „*beneficija*“ vezana za doprinose.

Liberalni socijalni model. U ovom modelu koji je tipičan za zemlje anglosaksonskog pravnog sistema, sistem javnog socijalnog staranja egzistira paralelno sa mehanizmima privatnog osiguranja a usmjeren je na siromašne slojeve društva koji ne mogu priuštiti skuplje privatno osiguranje. Predstavlja „sigurnosnu mrežu“ za siromašne i obično ima za rezultat podvojen sistem sa lošim kvalitetom javnih socijalnih usluga a visokim kvalitetom privatnih. Funkcioniše na „*rezidualnom*“ principu, tj. javne usluge se pružaju onima koji su ostali bez mogućnosti da ih dobiju na tržištu.

Socio-demokratski socijalni model. U ovom modelu, javne usluge socijalnog staranja se pružaju svima (tj. na osnovu prava a ne na osnovu ispoljenih potreba ili doprinosa iz radnog odnosa). Model ima „*institucionalni*“ pristup, koji nasuprot rezidualnom pristupu, ima princip da se garantuju socijalna prava svim građanima. Tipičan je za skandinavske zemlje, omogućava pružanje usluga visokog kvaliteta, dostupnih svima ali dizajniranih prema individualnim potrebama. Iako ga svi smatraju idealnim, troškovi ovog kompleksnog modela su veoma visoki i nameću visoka poreska opterećenja a sistem zahtijeva vrlo sofisticirane administrativne kapacitete.

Bruto domaći proizvod (BDP) je količina roba i usluga proizvedena u državi u jednoj godini.¹²⁶

Grant je oblik direktne budžetske podrške koji se dodjeljuje na konkurentskoj osnovi za razvoj i sprovođenje posebnog projekta sa definisanim aktivnostima, rokovima za izvršenje i detaljnim budžetom. Grantovi se koriste za ostvarenje određenih državnih ciljeva.

Garantovane socijalne usluge: vidi pod *Zakonom propisane socijalne usluge*.

Pristup zasnovan na poštovanju ljudskih prava (HRBA) je princip koji se primjenjuje u međunarodnoj praksi zasnovan na poštovanju standarda ljudskih prava definisanih međunarodnim zakonima o ljudskim pravima, npr. Univerzalnoj deklaraciji o ljudskim pravima.

Nematerijalna podrška je način pokrivanja troškova koji ne podrazumijeva novčana davanja ali doprinosi ostvarivanju ciljeva određenih mjera. Primjeri nematerijalnih davanja su volonterski rad, obezbjeđenje kancelarijskog prostora ili opreme bez nadoknade.

Institucionalne socijalne usluge su usluge koje se pružaju u rezidencijalnim institucijama (npr. dom za stare, dom za osobe sa invaliditetom, sirotište).

¹²⁶ Dati opisi imaju uporište u klasičnim definicijama Esping-Andersena (*Tri svijeta kapitalizma blagostanja*, 1990) i sledećim Internet stranama: <http://www.pitt.edu/~heinisch/concept.html>, <http://www2.rgu.ac.uk/publicpolicy/introduction/socpolf.htm>

Integrirane socijalne usluge su usluge koje kombinuju pružanje usluga iz različitih oblasti staranja (npr. zdravstvo, obrazovanje, zapošljavanje) sa socijalnim uslugama, s ciljem da se sveobuhvatno i sinhronizovano odgovori na različite potrebe jedne osobe, umjesto odvojenog pružanja pojedinačnih usluga. Ovaj pristup stavlja korisnika usluge u centar politika čime se obezbjeđuje veća efikasnost kod pružanja usluga (npr. dnevni centar za stare može integrisati zdravstvene preglede, ili dnevni boravci za školsku djecu mogu uključivati rehabilitaciju i učenje).

Liberalni socijalni model: vidi pod *Evropski socijalni modeli*.

Licenciranje usluga je procedura u kojoj se organizacija koja pruža uslugu ocjenjuje sa aspekta zakonskih obaveza koje obično podrazumijevaju tehničke i finansijske kapacitete kao i standarde usluge i profesionalnu osposobljenost kadrova.

Kombinovani model pružanja socijalnih usluga se odnosi na saradnju državnih i nedržavnih pružaoca usluga u finansiranju i pružanju usluge.

Vaninstitucionalne socijalne usluge: vidi pod *Socijalne usluge u zajednici*.

Nedržavno pružanje usluga je pružanje usluga od strane privatnog sektora, uključujući OCD, profitno orjentisane kompanije i fizička lica.

Negarantovane usluge su alternativne usluge koje mogu pružati privatni subjekti na osnovu uočenih potreba i raspoloživih resursa. Mogu se navesti i regulisati zakonom, ali lokalne vlasti nisu obavezne da obezbijede njihovo pružanje.

Oblast je teritorijalna administrativna jedinica u Ukrajini.

Per capita (po glavi) ili normativ je vrsta budžetske podrške pružaocu usluge zasnovane na trošku po jedinici usluge i broju korisnika usluge.

Primarne socijalne usluge: vidi pod *Osnovne socijalne usluge*.

Nabavka je dobijanje roba i usluga po najboljoj cijeni ili vrijednosti.

Model kupac-pružalac je model koji se koristi da bi se ilustrovale uloge državnih i nedržavnih subjekata kada država nadoknađuje troškove usluge nedržavnim pružaocima usluga. „Ovaj model vodi ka dupliranju uloga potrošača i dobavljača u tržišnom sistemu, bez gubitaka na tržištu uzrokovanih neadekvatnim finansiranjem i lošim informacijama. Javni sektor zadržava ulogu finansijera, ali se javni fondovi koriste u konkurentnijem okruženju, sa više prava glasa samog korisnika. Javne uloge su podijeljene na dvije funkcije:

(a) kupac, koji finansira i kupuje uslugu, i (b) pružalac, koji upravlja jedinicama koje pružaju uslugu. Posao kupca je da: (a) posluje kao čuvar ili blagajnik javnih fondova, koji utvrđuje podobnost, i (b) u slučaju specijalizovanih usluga, da posluje kao agent krajnjeg korisnika. U suštini, uloga kupca je (...) da obezbijedi da se javni fondovi koriste na način koji će omogućiti najveću korist za korisnika. Dok pružalac usluge može biti javna agencija, u zemljama OECD, pružalac je uglavnom privatna kompanija ili nevladina organizacija koja ima ugovor sa

organima vlasti, što je pristup usvojen kako bi usluga u krajnjem bila efikasna i responzivna. U zemljama u tranziciji, više su zastupljeni pružaoci iz domena javnog sektora jer privatni sektor nije dovoljno razvijen.“ Kako se privatni i neprofitni sektor razvijaju, tako i model kupac-pružalac sve više dobija na značaju. (Izvor: *Preusmjeravanje resursa na usluge u zajednici. Koncept, Louise Fox and Ragnar Göttestam, Jedinica za socijalnu zaštitu, Svjetska banka, 2003*).

Privatno javno partnerstvo (PJP) je „poslovna saradnja između organa vlasti i jednog ili više privatnih partnera (koji može uključivati operatere i finansijere) na osnovu kojeg privatni partneri pružaju uslugu na način da su ciljevi pružanja usluge u skladu sa profitnim ciljevima privatnih partnera a efikasnost usklađenosti zavisi od dovoljnog transfera rizika na privatne partnere.“ (OECD, Jedinice za privatno javno partnerstvo – Istraživanje javnih i upravljačkih struktura, str. 18, 2010).

Komparator troškova javnog sektora je metod upoređivanja troškova i koristi (vrijednosti koju daje) usluga koju pruža država i vrijednosti usluge koju pruža privatno javno partnerstvo (ili neki drugi oblik ugovaranja socijalnih usluga).

Reon je teritorijalna administrativna jedinica Oblasti u Ukrajini.

Ugovaranje socijalnih usluga predstavlja saradnju između državnih i privatnih pružaoca u cilju obezbjeđenja usluga za stanovništvo. U ovoj saradnji, država definiše, finansira i nadgleda pružanje socijalnih usluga koje pružaju nedržavni subjekti, uključujući organizacije civilnog društva, preduzeća i fizička lica.

Sociodemokratski socijalni model: vidi pod *Evropski socijalni modeli*.

Socijalno preduzeće je organizacija sa socijalnom misijom koja primjenjuje tržišne principe u svom poslovanju.

Socijalne usluge se definišu kao usluge sa ciljem da se poboljša kvalitet života ljudi koji se nalaze u nepovoljnoj situaciji a koje pomažu ugroženim kategorijama da imaju jednake mogućnosti i pristup javnom životu. Podrazumijevaju razne vrste usluga: usluge presonalne asistencije, dnevne i poludnevne centre za odrasle, privremeni smještaj, privremenu i dugoročnu njegu, savjetovanje, usluge prevoza, vannastavno i vaninstitucionalno obrazovanje, usluge u samostalnom stanovanju, informisanje i podizanje nivoa svijesti u zajednici i mnoge druge. Iako termin „socijalne usluge“ podrazumijeva širok spektar usluga, njihov sadržaj se različito tumači zavisno od zakonodavstva datih država. Ponekad se ovaj termin izjednačava sa širim poimanjem „javnih usluga“ ili „usluga blagostanja“ kao što su usluge u zdravstvu, obrazovanju, kulturi itd. U drugim slučajevima, socijalne usluge i njihovo ugovaranje se vezuje samo za socijalno staranje.

‘Socijalni sistem’ ili socialnyi zakaz (Ruski) je oblik državne podrške različitim aktivnostima organizacija civilnog društva, široko rasprostranjen u zemljama regiona SND, uključujući socijalne usluge ali i druge, npr. zaštitu životne sredine, aktivnosti na polju kulture ili institucionalne troškove OCD.

Specializovane socijalne usluge su usluge definisane u nekim zakonima kao usluge sa ciljem pružanja individualne njege osobi u stanju potrebe koja zahtijeva intervenciju specijaliste (npr. rehabilitacija fizičkog invaliditeta, nadzor ishrane, specijalizovana njega itd.).

Zakonom propisane socijalne usluge (nazivaju se i garantovane ili obavezne usluge) su one usluge koje imaju za cilj pružanje podrške pojedincu ili porodici. Pružaju se u skladu sa posebnim administrativnim procedurama. Pružanje ovih usluga je garantovano zakonom. Obično se definišu i navode u jednom ili više zakona države (npr. zakonu o socijalnoj zaštiti, zakonu o lokalnoj samoupravi, zakonu o zdravlju ili sportu itd.).

Subvencija je oblik direktne budžetske podrške, koja se obično pruža kao institucionalna podrška posebnoj organizaciji koja se bavi socijalnim pitanjima.

USAID Indeks održivosti nevladinih organizacija je instrument za mjerenje snage i kapaciteta OCD u datoj državi, koji izrađuje američka državna agencija za međunarodni razvoj (USAID) na godišnjoj osnovi. Indeks prati nekoliko dimenzija sektora civilnog društva: zakonski okvir, organizacione kapacitete, finansijsku snagu, zagovaranje, imidž u javnosti, pružanje usluga i infrastrukturu OCD. Više informacija se može naći na: http://www.usaid.gov/locations/europe_eurasia/dem_gov/ngoindex/.

Vaučer je instrument koji omogućava korisnicima ili klijentima da izaberu pružaoca usluge. U ovom sistemu, potencijalni korisnik dobija bonove koji imaju novčanu vrijednost i omogućavaju mu da koristi određene usluge licenciranih pružaoca usluga bez nadoknade.

Ranjive ili ugrožene grupe su kategorije stanovništva bez ili sa ograničenim pristupom resursima potrebnim za zadovoljenje socijalnih potreba, npr. osobe sa invaliditetom, najsiromašniji koji imaju pravo na socijalna davanja, nefunkcionalne ili porodice sa nasiljem gdje je potreban poseban terapijski tretman roditelja i djece, marginalizovane kategorije uključujući manjine itd.

Prilog 3: Jermenija – lista opština u kojima je usvojena regulativa o socijalnim partnerstvima

#	Grad	Pokrajina	Godina usvajanja regulative o socijalnim partnerstvima	Iznos u AMD (jermenskim dramama) koji je isplaćen lokalnim NVO
1	Vanadzor	Lori	2006	600.000
2	Ashtarak	Aragatsotn	2007	1.200.000
3	Goris	Syunik	2007	Tek treba da bude budžetiran
4	Kapan	Syunik	2007	Tek treba da bude budžetiran
5	Kajaran	Syunik	2008	300.000
6	Meghri	Syunik	2008	100.000
7	Agarak	Syunik	2008	100.000
8	Gavar	Gegharkunik	2007	500.000
9	Vardenis	Gegharkunik	2007	100.000
10	Noyemberyan	Tavush	2008	200.000
11	Masis	Ararat	2008	Tek treba da bude budžetiran
12	Ararat	Ararat	2008	Tek treba da bude budžetiran
	Berd	Tavush	Još uvijek nije usvojena	200.000
	Ijevan	Tavush	Još uvijek nije usvojena	200.000
	Gyumri	Shirak	Još uvijek nije usvojena	500.000
	Artik	Shirak	Još uvijek nije usvojena	600.000

Informacije dobijene od OCD Profesionalci za civilno društvo (Professionals for Civil Society - PFCS).

Bibliografija i reference

Studije, izvještaji, „bijeke knjige“ i ostali materijali

Revizorska komisija, *Srca i umovi: Angažovanje iz volonterskog sektora, 2007. godina* (Audit Commission, *Hearts and Minds: Commissioning from the Voluntary Sector, 2007*), pristupljeno 15. novembra 2010. godine na linku:

<http://www.audit-commission.gov.uk/SiteCollectionDocuments/AuditCommissionReports/NationalStudies/WorkingeffectivelyvoluntarysectorfinalproofREP.pdf>

BCNL, *Ugovaranje socijalnih usluga između države i NVO u Engleskoj, Njemačkoj, Poljskoj, Mađarskoj, Republici Češkoj i prakse u Bugarskoj*, Sofija, 2004. godine (BCNL, *Contracting of Social Services between the State and the NGOs in England, Germany, Poland, Hungary, the Czech Republic and the practices in Bulgaria*, Sofia, 2004)

BCNL, *Pravni okvir za socijalne usluge u Bugarskoj*, Sofija, 2006. godine (BCNL, *Legal Framework of the Social Services in Bulgaria*, Sofia, 2006)

BCNL, *Nevladine organizacije i javne nabavke u Evropskoj uniji*, 2009. godine (BCNL, *NGOs and Public Procurement in the European Union*, 2009)

BCNL, *Kvalitet socijalnih usluga u Bugarskoj*, 2008. godina (BCNL, *Quality of the Social Services in Bulgaria*, 2008)

BCNL, *Pitanja i odgovori o socijalnim uslugama u Bugarskoj*, 2004. godine (BCNL, *Questions and Answers on Social Services in Bulgaria*, 2004)

BCNL, *Vodič za ugovaranje socijalnih usluga: Praktični priručnik za sprovođenje tendera za dodjelu poslova pružanja socijalnih usluga*, Sofija, 2006. godine (BCNL, *Social Contracting Guide: Practical handbook for holding of tenders for commissioning of social services*, Sofia, 2006)

BCNL, *Šta je socijalno preduzeće?*, Sofija, 2005. godine (BCNL, *What is a Social Enterprise?* Sofia, 2005)

Bulain, Nilda – Toftisova, *Radost: Komparativna analiza evropskih politika i praksi u oblasti saradnje između NVO i Vlade*, Međunarodni žurnal za neprofitno pravo, Knjiga 7, Broj 4, 2005. godine (Bulain, Nilda – Toftisova, *Radost: A Comparative Analysis of European Policies and Practices of NGO-Government Cooperation*, The International Journal of Not-for-Profit Law, Volume 7, Issue 4, 2005), pristupljeno 5. decembra 2011. godine na linku http://www.icnl.org/research/journal/vol7iss4/art_1.htm

Karolin J. Korderi, *Operaciono upravljanje rizikom prilikom ugovaranja socijalnih usluga*, Istraživačka mreža za socijalne nauke, 2010 godine (Cordery, Carolyn J., *Operational Risk Management in Social Services Contracting*, Social Sciences Research Network, 2010). Dostupno na SSRN: <http://ssrn.com/abstract=1761659>

E. Karmer i J. Harlok, *Uspostavljanje „Trećeg sektora“ kao oblasti kojom se može upravljati: partnerstvo, nabavke i učinak u Ujedinjenom kraljevstvu*, Politika i politika, Knjiga 36, broj 2. Polisi pres, 2008. godine (Carmel, E. and Harlock, J. *Instituting the 'Third Sector' as a Governable Terrain: Partnership, Procurement and Performance in the UK*, Policy and Politics, Volume 36, number 2. The Policy Press, 2008)

Čens Kliford, *Dopis o sprovođenju javnih zadataka koji se sačinjavaju od aktivnosti koje ciljaju na osobe sa invaliditetom u saradnji sa fondacijama u Poljskoj*, septembar 2010. godine (Clifford Chance, *Memo on Performing public tasks consisting in the activities to the benefit of the disabled in co-operation with foundations in Poland*, September 2010)

Komisija Evropskih zajednica, *Dvogodišnji izvještaj o socijalnim uslugama od opšte važnosti*

(Commission of the European Communities, *Biennial Report on social services of general interest*), SEC(2008) 2179/2

Kanterpart Internešnl, *Analiza potencijalnih uloga Vlade i NVO u pružanju zdravstvenih i socijalnih usluga u Jermeniji*, 2002. godine (Counterpart International, *Analysis Of Potential Roles Of Government And NGOs In Providing Health And Social Services In Armenia*, 2002)

DfID/FRSSU, *Nevladine organizacije na tržištu socijalnih usluga: Institucionalni, pravni, finansijski i poreski aspekti*, Kijev, 2007 godine (DfID/FRSSU, *Non-Government Organisations in the Market of Social Services: Institutional, Legal, Financial and Tax Aspects*, Kiev, 2007), pristupljeno 11 februara 2011. godine na adresi: http://www.parlament.org.ua/docs/files/8/1174300044_ans.pdf

M. Dmitrova, *Istraživanje dobrih praksi u oblasti ugovaranja socijalnih usluga: Bugarska, Mađarska, Poljska, Republika Češka i iskustvo pilot projekta u Rusiji*, 2008. godine, neobjavljeno (Dimitrova, M., *Research of Good Practices on Social Contracting in the Field of Social Services: Bulgaria, Hungary, Poland Czech Republic, Russian pilot experience*, 2008 (unpublished))

ECNP, *Javno finansiranje nevladinih organizacija u Evropi*, 2010. godine (trenutno u procesu objavljivanja) (ECNL, *Public Financing of Non-governmental Organizations in Europe*, 2010 (under publication))

ECNP, *Potporni finansijski okvir za organizacije koje se bave socijalnom ekonomijom*, 2005. godine (ECNL, *A Supportive Financing Framework for Social Economy Organisations*, 2005), pristupljeno 9. oktobra 2010. godine na adresi:

http://www.ecnl.org/dindocuments/50_ECNL%20paper%20OECD%20August%202005.pdf

R. Inghland, *Iskustvo ugovaranja sa privatnim sektorom: Selektivni pregled*, 2004. godine (England, R., *Experience of Contracting with the Private Sector: A Selective Review*, 2004) pristupljeno 9. oktobra 2010. godine na adresi:

<http://www.egovmonitor.com/node/19281>

N. Flin i R. Komon, *Ugovori za staranje u lokalnoj zajednici*, Implementacioni dokument za staranje o ljudima, broj CCI4, Ministarstvo zdravlja, Ujedinjeno kraljevstvo, 1990. godine (Flynn, N. and Common, R., *Contracts for Community Care*, Caring for People Implementation Document No CCI4, Department of Health, UK, 1990)

L. Foks i R. Gotestam, *Preusmjeravanje resursa na lokalne usluge: Konceptni rad*, Jedinica za socijalnu zaštitu, Svjetska banka, 2003. godine (Fox, L. and Göttestam, R., *Redirecting Resources to Community Based Services: A Concept Paper*, Social Protection Unit, The World Bank, 2003)

N. Gilbert, *Primjena kupovine usluga između javnih i privatnih agencija: Pitanja koja se tiču osmišljavanja ugovora. Evropski regionalni sastanak Međunarodne asocijacije za socijalnu sigurnost*, 2006. godina (Gilbert, N., *Administering Purchase of Services between Public and Private Agencies: Issues in Contract Design. European Regional Meeting of the International Social Security Association*, 2006) , pristupljeno 11. februara 2011. godine na adresi:

<http://www.issa.int/pdf/publ/Vilnius06/2gilbert.pdf>

N. Gilbert, „Država koja pruža prilike“? *Od javne do privatne odgovornosti za socijalnu zaštitu: putevi i stranputice*, OECD Radni dokument o socijalnim pitanjima, zapošljavanju i migracijama br. 26, 2005. godine (Gilbert, N., *The 'Enabling State'? From Public to Private Responsibility For Social Protection: Pathways and Pitfalls*, OECD Social, Employment and Migration Working Paper No. 26., 2005), pristupljeno 11. februara 2011. godine na adresi: <http://www.oecd.org/dataoecd/7/34/35304720.pdf>

A. Harel u saradnji sa M. Bartom, H. Hatrijem, S. Rosmanom, J. Rotom i V. Sabolom, *Strategije za evaluaciju programa usluga za ljude: Vodič za kreatore politike i pružaoce usluga*, Vašington DC, Urban institut pres, 1996. godine (Harrell, A., with M. Burt, H. Hatry, S. Rossman, J. Roth, and W. Sabol, *Evaluation Strategies for Human Service Programs: A Guide for Policymakers and Providers*. Washington, DC: The Urban Institute Press, 1996)

Donji dom skupštine, javni servisi i treći sektor: Retorika i stvarnost, 2008. godine (House of Commons, Public Services and the Third Sector: Rethoric and Reality, 2008), pristupljeno 15. novembra 2010. godine na adresi:

<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200708/cmselect/cmpubadm/112/112.pdf>

ICNL, *Komparativna analiza partnerstva između NVO i lokalnih uprava u Holandiji, Ujedinjenom kraljevstvu i Italiji u oblasti socijalnih usluga*, 2001. godine (u fajlu sa ICNL) (ICNL, *A comparative analysis of the partnership between NGOs and the local administration in the Netherlands, the United Kingdom and Italy, in the field of social services*, 2001 (on file with ICNL))

ICNL, *Kazahstan želi da sprovede reformu zakonodavstva o ugovaranju socijalnih usluga koje vrši država*, Elektronski bilten, mart 2010. godine (ICNL, *Kazakhstan aims to reform the legislation on state social contracting*, Electronic newsletter, March 2010)

ICNL, *Analiza predloga NCO o poboljšanju legislative u Republici Kazahstan kada se radi o izvorima finansiranja nekomercijalnih organizacija u Kazahstanu*, 10. novembar 2009. godine (ICNL, *Analysis of NCO suggestions on improvement of the legislation of the Republic of Kazakhstan regarding Kazakhstan sources of financing of noncommercial organizations*, 10 November 2009)

ICNL, *Preliminarna studija pravnih okvira za javno finansiranje aktivnosti NVO u Bugarskoj, Hrvatskoj, Mađarskoj, Rumuniji i Slovačkoj*, Međunarodni žurnal o neprofitnom pravu, Knjiga 3, broj 4, april 2011. godine (ICNL, *Preliminary Study of the Legal Frameworks for Public Financing of NGO Activities in Bulgaria, Croatia, Hungary, Romania, and Slovakia*, International Journal of Not-for-Profit Law, Volume 3, Issue 4, April 2011)

ICNL, *Preporuke i analize o pravnim reformama državnog ugovaranja socijalnih usluga*, februar 2010. godine (ICNL, *Recommendations and Analysis on Legal Reforms on State Social Contracting*, February 2010)

ICNL, *Pregled predloga za izmjenu regulative o ugovaranju socijalnih usluga u Kazahstanu*, mart 2010. godine (ICNL, *Summary of Proposals for Amending Regulations on Social Contracting in Kazakstan*, March 2010)

ICNL i ECNP, *Istraživanje tretmana ekonomskih aktivnosti neprofitnih organizacija u Evropi*, 2007. godine (ICNL and ECNP, *Survey of the Treatment of Economic Activities of Nonprofit Organizations in Europe*, 2007)

A. Kaptaeva, *Iskustvo Kazahstana u državnom finansiranju NVO putem ugovaranja socijalnih usluga*, žurnal Treći sektor, Kirgistan, jun 2010. godine (Kaptaeva, A., *Kazakh Experience of state funding for NGOs through social contracting*, the Third Sector Journal, Kyrgyzstan, June 2010)

P. Koning, J. Noaili i S. Viser: *Da li neprofitne organizacije čine razliku? Evaluacija neprofitnih i profitnih organizacija u oblasti socijalnih usluga*, CPB Holandija, Biro za analizu ekonomske politike, 142/2006 (Koning, P., Noailly J. and Visser S.: *Do non-profits make a difference? Evaluating non-profit vis-à-vis for-profit organisations in social services*, CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis) pristupljeno 5. decembra 2011. godine na adresi:

<http://www.cpb.nl/sites/default/files/publicaties/download/do-non-profits-make-difference-evaluating-non-profit-vis-vis-profit-organisations-socia.pdf>

Monitoring implementacije državnih socijalnih ugovora u Kazahstanu (Monitoring of the implementation of state social contracts in Kazakhstan), pristupljeno 9. oktobra 2010. godine na adresi: <http://monitoring.academy.kz/>

D. Moris, *Dobrotvorne organizacije i kultura ugovaranja: Partneri ili ugovorne strane? Zakon i praksa u konfliktu*, izdavač Jedinica za zakon o dobrotvornim organizacijama, Univerzitet u Liverpoolu, 2001. godine (Morris, D., *Charities and the Contract Culture: Partners or Contractors? Law and Practice in Conflict*, published by the Charity Law Unit, University of Liverpool, 2001)

Državna revizorska institucija, *Javno finansiranje javnih nacionalnih dobrotvornih organizacija*, 2007. godine (National Audit Office, *Public Funding of Large National Charities*, 2007), pristupljeno 18. novembra 2010. godine na adresi: <http://www.nao.org.uk/idoc.ashx?docId=77b7f7d7-5502-4402-aafd-3d1ad8d1bc54&version=-1>

N. Nazarbajev, *Nova dekada, novi ekonomski rast i nove prilike za Kazahstan*, Obraćanje predsjednika Republike Kazahstan Nursultana Abišuli Nazarbajeva narodu Kazahstana 29. januara 2010. godine (Nazarbayev, N., *A New Decade, a New Economic Growth, and New Opportunities for Kazakhstan*, Address of President of the Republic of Kazakhstan Nursultan Abishuly Nazarbayev to the People of Kazakhstan), pristupljeno 9. oktobra 2010. godine na adresi: <http://www.kazakhembus.com/uploads/A%20New%20Decade.pdf>

OECD/UNDP, *Ugovaranje vladinih funkcija i servisa: Nove lekcije iz post-konfliktnih i osjetljivih situacija*, Saopštenje br. 1 Partnerstva za politiku demokratskog upravljanja (OECD/UNDP, *Contracting Out Government Functions and Services: Emerging Lessons from Post-Conflict and Fragile Situations*. Partnership for Democratic Governance Policy Note no.1, 2010), pristupljeno 15. novembra 2010. godine na adresi: <http://www.oecd.org/dataoecd/38/4/44688368.pdf>

OECD, *Smjernice za ugovaranje vladinih servisa, Najbolje prakse, smjernice i studije slučaja*, 1997. godine, (OECD, *Guidelines on Contracting Out Government Services, Best Practices Guidelines and Case Studies*, 1997) pristupljeno 15. novembra 2010. godine na adresi: <http://www.oecd.org/dataoecd/19/40/1901785.pdf>

OSI/LGI, *Povećanje odgovornosti Vlade: Revizija u lokalnim upravama u postkomunističkoj Evropi*, uredio K. Dejvi, 2009. godine (OSI/LGI, *Making Government Accountable: Local Government Audit in Postcommunist Europe*, ed. Davey K., 2009), pristupljeno 15. novembra 2010. godine na adresi:

http://lgi.osi.hu/publications/2010/411/Davey_Local_Government_2010.pdf

OSI/LGI, Zapisnik sa Druge regionalne ministarske konferencije za jugoistočnu Evropu, *Uspješno demokratsko upravljanje na lokalnom i regionalnom nivou*, 2007. godine (OSI/LGI, *Proceedings of the Second South-Eastern Europe Regional Ministerial Conference, Effective Democratic Governance at Local and Regional Level*, 2007), pristupljeno 15. novembra 2010. godine na adresi:

http://lgi.osi.hu/publications/2007/374/SEE_complete.pdf

OSI/LGI, *Ko odlučuje? Razvoj, planiranje, usluge i ugrožene grupe*, uredio K. Palai, 2009. godine (OSI/LGI, *Who decides? Development, Planning, Services and Vulnerable Groups*, ed. Pallai K., 2009), pristupljeno 15. novembra 2010. godine na adresi: http://lgi.osi.hu/publications/2009/405/Pallai_Wrong_Questions_2.pdf

V. Ovčarenko, *Vladino finansiranje nevladinih organizacija u Kazahstanu: Pregled kontraverznog iskustva*, Međunarodni žurnal za neprofitno pravo, Knjiga 8, Broj 4, avgust 2006. godine (Ovcharenko, V. *Government Financing of NGOs in Kazakhstan: Overview of a Controversial Experience*, The International Journal for Not-for-Profit Law, Volume 8, Issue 4, August 2006)

PACT memorandum, *Pregled ugovaranja socijalnih usluga u Ukrajini*, jul 2010. godine (PACT memo, *Overview of Social Contracting in Ukraine*, July 2010)

PFCS, *Bijela knjiga o saradnji Vlade i nevladinih organizacija u Jermeniji*, 2007. godine (PFCS, *White Paper on Government and NGO Cooperation in Armenia*, 2007)

PFCS, *Preporuke za promovisanje implementacije regulative o socijalnim partnerstvima*, 2008. godine (PFCS, *Recommendations On Promotion Of Implementation Of Social Partnership Regulation*, 2008)

PFCS, *Socijalna pomoć i saradnja u Republici Jermeniji*, 2008. godine (PFCS, *Social Assistance And Cooperation Of Republic Of Armenia*, 2008)

D. Platt, *Ugovaranje i sporazumi sa volonterskim sektorom sa tačke gledišta SSD* (Platt, D., *Contracting and Agreements with the Voluntary Sector: An SSD View*), pristupljeno 18. novembra 2010. godine na adresi: <http://www.psi.org.uk/publications/archivepdfs/drawline/PLATT.pdf>

PUMA, *Smjernice na osnovu najbolje prakse za ugovaranje vladinih usluga*, Sažeti pregled politike br. 2, 1997. godine (PUMA, *Best Practice Guidelines for Contracting*

Out Government Services, Policy Brief No.2., 1997), pristupljeno 11. februara 2011. godine na adresi: <http://www.oecd.org/dataoecd/19/40/1901785.pdf>

M. Robinzon, G. Vajt, *Uloga građanskih organizacija u procesu pružanja socijalnih usluga: put ka sinergiji*, 1997. godine (Robinson, M., White, G., *The Role of Civic Organizations in the Provision of Social Services: Towards Synergy*, 1997), pristupljeno 9. oktobra 2010. godine na adresi: http://www.wider.unu.edu/publications/working-papers/previous/en_GB/rfa-37/files/82530852568570736/default/RFA37.pdf

L. M. Salamon, S. V. Sokolovski i ostali, *Globalno građansko društvo: Dimenzije neprofitnog sektora, druga knjiga*, Blumfield, CT: Kumarian pres, 2004. godine (Salamon, L.M., Sokolowski, S. W, et al, *Global Civil Society: Dimensions of the Nonprofit Sector, Volume Two*, Bloomfield, CT: Kumarian Press, 2004)

E. Šeje, *Usluge koje pruža država, ugovaranje i nedržavne mreže: Pravda i bezbjednost kao javna i privatna dobra i usluge*, OECD/Međunarodna mreža za konflikte i ugroženost i Partnerstvo za demokratsko upravljanje, 2009. godine (Scheye, E., *State-Provided Service, Contracting Out, and Non-State Networks: Justice and Security as Public and Private Goods and Services*, OECD/The International Network on Conflict and Fragility and the Partnership for Democratic Governance, 2009), pristupljeno 11. februara 2011. godine na adresi: <http://www.oecd.org/dataoecd/43/8/43599221.pdf>

P. Seidenstat, *Ugovaranje vladinih usluga*, Praeger izdavači, 1999. godine (Seidenstat, P., *Contracting Out Government Services*, Praeger Publishers, 1999)

P. Šergold, *Ugovaranje vladinih aktivnosti – Saradnja ili kontrola?*, 2008. godine (Shergold, P., *Contracting Out Government – Collaboration or Control?*, 2008), pristupljeno 9. oktobra 2010. godine na adresi: <http://www.csi.edu.au/uploads/31642/ufiles/Lecture%20Series%20No.%201%20-%20Contracting%20out%20Government.pdf>

D. M. van Slajk, *Mitologija privatizacije u ugovaranju socijalnih usluga*, Revija javne uprave, maj/jun 2003. godine, knjiga 63, broj 3 (Slyke, D.M.van, *The Mythology of Privatization in Contracting for Social Services*, Public Administration Review, May/June 2003, Vol.63, No.3), pristupljeno 15. novembra 201. godine na adresi:

http://localgov.fsu.edu/readings_papers/Service%20Delivery/Van_Slyke_Mythology_of_Privitization.pdf

R. Strujk, *Ugovaranje socijalnih usluga sa nevladinim organizacijama: Izgradnja građanskog društva i efikasne lokalne uprave u Rusiji*, 2003. godine (Struyk R., *Contracting with NGOs for Social Services: Building Civil Society and Efficient Local*

Government in Russia, 2003), pristupljeno 9. oktobra 2010. godine na adresi: http://www.urban.org/UploadedPDF/410871_ContractingwithNGOs.pdf

Onlajn zbornik na temu decentralizacije i lokalnog razvoja (The Online Sourcebook on Decentralization and Local Development), pristupljeno 12. novembra 2010. godine na adresi: http://www.ciesin.org/decentralization/English/General/Different_forms.html

D. Tobis, *Prelazak sa rezidencijalnih institucija na lokalne socijalne usluge u centralnoj i istočnoj Evropi i zemljama bivšeg Sovjetskog saveza*, Svjetska banka, 2000. godine (Tobis, D., *Moving from Residential Institutions to Community-Based Social Services in Central and Eastern Europe and the Former Soviet Union*, The World Bank, 2000), pristupljeno 5. decembra 2011. godine na adresi: <http://siteresources.worldbank.org/DISABILITY/Resources/280658-1172671461088/MovingFromResTobis.pdf>

R. Toftisova, *Saradnja u oblasti pružanja socijalnih usluga i mehanizmi državnog finansiranja nevladinih organizacija (primjeri modela)*, Međunarodni žurnal za neprofitno pravo, Knjiga 3, broj 4, april 2001. godine (Toftisova, R., *Cooperation in the Area of Social Services Delivery and Mechanisms of State Financing of NGOs (Sample Models)*, The International Journal for Not-for-Profit Law, Volume 3, Issue 4, April 2001)

R. Toftisova, *Implementacija dokumenata politike o saradnji nevladinih organizacija i Vlade: Naučene lekcije*, Međunarodni žurnal za neprofitno pravo, Knjiga 8, broj 1, novembar 2005. godine (Toftisova, R., *Implementation of NGO-Government Cooperation Policy Documents: Lessons Learned*, The International Journal of Not-for-Profit Law, Volume 8, Issue 1, November 2005), pristupljeno 5. decembra 2010. godine na adresi: http://www.icnl.org/research/journal/vol8iss1/special_2.htm

UCIPR, *Državno finansiranje organizacija civilnog društva*, 2010. godine (UCIPR, *State Funding of Civil Society Organizations*, 2010), pristupljeno 9. oktobra 2010. godine na adresi: http://www.ucipr.kiev.ua/files/books/finance_NGO_2010.pdf

UNDP, EMES Projekat Evropske istraživačke mreže, *Socijana preduzeća: Novi model za smanjenje siromaštva i stvaranje novih radnih mjesta*, 2008. godine (UNDP, EMES European Research Network Project, *Social Enterprise: A New Model for Poverty Reduction and Employment Generation*, 2008), pristupljeno 11. februara 2011. godine na adresi: <http://europeandcis.undp.org/poverty/show/2F171313-F203-1EE9-B687694A1F8C9AEC>

UNDP/Fondacija za unapređivanje ekonomije. Ekonomski fakultet, Beograd, *Procjene rezultata Fonda za socijalne inovacije*, 2010. godine (UNDP/Foundation

for the Advancement of Economics. Faculty of Economics, Belgrade, *Assessment of Results of the Social Innovation Fund*, 2010), pristupljeno 11. februara 2011. godine na adresi:

<http://erc.undp.org/evaluationadmin/downloaddocument.html?docid=4485>

UNDP, *Vodič za nabavke* (UNDP, *Procurement Guide*), pristupljeno 17. februara 2011. godine na adresi: <http://content.undp.org/go/userguide/cap/procurement/principles/>

UNDP, *Uloga socijalnih preduzeća u stvaranju novih radnih mjesta u Jermeniji*, Decembar 2007. godine (UNDP, *The Role of Social Enterprises in Employment Generation in Armenia*, December 2007)

Ekonomski i socijalni savjet Ujedinjenih nacija, *Pravo na najviši dostižni standard zdravlja: 08/11/2000. E/C.12/2000/4.*: Opšti komentar br. 14 (2000. godine) na član 12 Međunarodne konvencije o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima (United Nations Economic and Social Council, *The right to the highest attainable standard of health: 08/11/2000. E/C.12/2000/4.*: General Comment No.14 (2000) to article 12 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights) pristupljeno 17. februara 2011. godine na adresi: <http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/%28symbol%29/E.C.12.2000.4.En>

USAID Jermenija, Projekat jačanja sistema socijalne zaštite, *Zakonska analiza prava NVO da sklapaju sporazume o pružanju socijalnih usluga*, 2008. godine (USAID Armenia, Social Protection Systems Strengthening Project, *Legal Analysis on the Entitlement of NGOs to Enter Into Social Service Agreement*, 2008)

USAID, *Aktuelni programi socijalne pomoći i izazovi u Jermeniji u 2007. godini*, 2007. godine (USAID, *Current Social Assistance Programs and Challenges in Armenia: 2007, 2007*), pristupljeno 9. oktobra 2010. godine na adresi: http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNADN739.pdf

USAID, Indeks održivosti NVO za 2008. godinu, E. Varner, *Mehanizmi javnog finansiranja i njihov uticaj ja održivost NVO* (USAID, *The NGO Sustainability Index 2008*, Warner, E., *Public Financing Mechanisms and their Implications for NGO Sustainability*), pristupljeno 17. juna 2010. godine na adresi: http://www.usaid.gov/locations/europe_eurasia/dem_gov/ngoindex/2008/article2.pdf

USAID, Indeks održivosti NVO za 2008., 2009. i 2010. godinu (USAID, *The NGO Sustainability Index 2008, 2009 and 2010*) http://www.usaid.gov/locations/europe_eurasia/dem_gov/ngoindex/

A. Vagstaf, *Socijalno zdravstveno osiguranje u poređenju sa sistemima zdravstva koji se finansiraju od poreza – Dokazi iz OECD*, Radni dokument o istraživanju politike, Svjetska banka, 2009. godine (Wagstaff, A., *Social Health Insurance vs.*

Tax-Financed Health Systems - Evidence from the OECD, Policy Research Working Paper, World Bank 2009), pristupljeno 5. decembra 2011. godine na adresi: <http://faculty.arts.ubc.ca/revans/Wagstaff.pdf>

Svjetska banka i Državni zavod za statistiku Jermenije, *Socijalni presjek i siromaštvo u Jermeniji*, 2009. godine (World Bank and National Statistics Service of Armenia, *Social Snapshot and Poverty in Armenia*, 2009), pristupljeno 15. novembra 2010. godine na adresi: http://www.armstat.am/file/article/poverty_2009e_5.pdf

Svjetska banka, podaci o državi: Jermenija (World Bank, Contry data: Armenia), pristupljeno 30. novembra 2011. godine na adresi: <http://data.worldbank.org/country/armenia>

Svjetska banka, podaci o državi: Kazahstan (World Bank, Contry data: Kazakhstan), pristupljeno 30. novembra 2011. godine na adresi: <http://data.worldbank.org/country/kazakhstan>

Svjetska banka, podaci o državi: Ukrajina (World Bank, Contry data: Ukraine), pristupljeno 30. novembra 2011. godine na adresi: <http://data.worldbank.org/country/ukraine>

Svjetska banka, Kazahstan: Elektronska vlada – nabavke, 2004. godine (World Bank, Kazakhstan: Electronic Government Procurement, 2004), pristupljeno 15. novembra 2010. godine na adresi: http://www.wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2009/04/15/000333038_20090415043621/Rendered/PDF/481110WP0Rpor10Box338882B01PUBLIC1.pdf

Svjetska banka, *Šta uraditi da tranzicija bude dobra za sve: Siromaštvo i nejednakost u Evropi i centralnoj Aziji*, Vašington D.C., 2000. godine (World Bank, *Making Transition Work for Everyone: Poverty and Inequality in Europe and Central Asia*, Washington, D.C., 2000)

Svjetska banka, *Praktična pitanja prilikom ugovaranja pružanja primarne zdravstvene zaštite: Lekcije naučene iz dva velika projekta u Bangladešu*, 2008. godine (World Bank, *Practical Issues in Contracting for Primary Health Care Delivery: Lessons from Two Large Projects in Bangladesh*, 2008), pristupljeno 9. oktobra 2010. godine na adresi: http://info.worldbank.org/etools/library/latestversion_p.asp?objectID=48613&program=6

Svjetska banka, *Saopštenje o socijalnoj pomoći i zaštiti djece u Srbiji*, 2006. godine (World Bank, *Serbia Social Assistance and Child Protection Note*, 2006), pristupljeno februara 2011. godine na adresi: http://siteresources.worldbank.org/INTSERBIA/Resources/Serbia_social_assistance.pdf

Svjetska banka, *Ukrajina: Unapređivanje međuvladinih fiskalnih odnosa i javnog zdravlja i politike troškova u oblasti obrazovanja: Odabrana pitanja*, 2008. godine (World Bank, *Ukraine: Improving Intergovernmental Fiscal Relations and Public Health and Education Expenditure Policy: Selected Issues*, 2008), pristupljeno 15. novembra 2010. godine na adresi: <http://siteresources.worldbank.org/INTUKRAINE/Resources/UkrainePFRFinalEng2.pdf>

Svjetska banka, *Šta je to decentralizacija?* (World Bank, *What is Decentralization?*), pristupljeno 15. novembra 2010. godine na adresi: http://www.ciesin.org/decentralization/English/General/Different_forms.html

Denis R. Jang, *Alternativni modeli odnosa između Vlade i neprofitnog sektora: Teoretske i međunarodne perspektive*, objavljeno u kvartalnom magazinu neprofitnog i volonterskog sektora, 29: 149, 2000, str. 153 (Young, Dennis R., *Alternative Models of Government-Nonprofit Sector Relations: Theoretical and International Perspectives*, in *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* 29: 149, 2000, p. 153)

Zakoni, zakonodavna akta, propisi i smjernice

Jermenija, Zakon o participatornoj saradnji između RA Ministarstva rada i socijalnih pitanja i javnih organizacija, 2008. godine (Armenia, Code of participatory cooperation between RA Ministry of Labor and Social Affairs and Public Organizations, 2008), dostupan na adresi: http://www.ngo.am/eng/index.asp?page=ecnl_materials&matid=

Jermenija, Konceptni dokument o organizovanju procesa pružanja integrisanih socijalnih usluga, koji je usvojila jermenska vlada 3. juna 2010. godine (Armenia, Concept note on organization of the process of provision of integrated social services adopted by the Armenian Government on 3 June 2010), na adresi: http://www.mss.am/home/links.php?id_link=124#

Jermenija, Zakon o nabavkama, 22.12.2010. godine (Armenia, Law on procurement, 22.12.2010), na adresi: <http://gnumner.am/en/category/6/1.html>

Jermenija, Zakon o javnim udruženjima, 4.12.2001. godine (Armenia, Law on public associations, 04.12.2001), na adresi, www.parliament.am/law_docs/241201HO268eng.pdf

Jermenija, Zakon o socijalnoj pomoći, 24.10.2005. godine (Armenia, Law on social assistance, 24.10.2005), na adresi: <http://www.arlis.am/#>

Jermenija, Propis o socijalnom partnerstvu u gradu Vanadzor, 2006. godine (Armenia, Social partnership regulation of the city of Vanadzor, 2006)

Bugarska, Zakon o neprofitnim pravnim licima, objavljen u državnom Službenom listu br. 81 6.10.2000. godine (Bulgaria, Law on Non-Profit Legal Entities, published in State Gazette 81 on 06.10.2000)

Bugarska, Zakon o socijalnoj pomoći, objavljen u državnom Službenom listu br. 56 19.5.1998. godine (Bulgaria, Law on Social Support, published in State Gazette 56 on 19.05.1998)

Komisija za dobrotvorne organizacije, dobrotvorne ogranizacije i pružanje javnih usluga – Uvod i pregled (Charity Commission, Charities and Public Service Delivery – An Introduction and Overview), pristupljeno 9. oktobra 2010. godine na adresi: <http://www.charity-commission.gov.uk/publications/cc37.aspx>

EK, Saopštenje od opšteg interesa za „Usluge od opšteg interesa, uključujući socijalne usluge od opšteg interesa: novo evropsko opredjeljenje“, 2007. godine (EC, Communication of General Interest on „Services of general interest, including social services of general interest: a new European commitment“, 2007), pristupljeno 9. oktobra 2010. godine na adresi: http://ec.europa.eu/services_general_interest/interest_en.htm

EK, Direktiva 2006/123/EK Evropskog parlamenta i Savjeta iz 12. decembra 2006. godine o uslugama na unutrašnjem tržištu (EC, Directive 2006/123/EC of the European Parliament and of the Council of 12 December 2006 on services in the internal market), pristupljeno 9. oktobra 2010. godine na adresi: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:376:0036:0068:EN:PDF>

EK, Bijela knjiga o uslugama od opšteg interesa [COM(2004) 374], 2004. godine (EC, White paper on services of general interest [COM(2004) 374], 2004), pristupljeno 9. oktobra 2010. godine na adresi: http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2004/com2004_0374en01.pdf

Kazahstan, Zakon o javnim nabavkama #303-III, objavljen u listu Kazakhstanskaya pravda 7.8.2007. godine (Kazakhstan, Law on Public Procurement #303-III, published in Kazakhstanskaya pravda on 07.08.2007)

Kazahstan, Zakon o specijalizovanim socijalnim uslugama #114-IV, objavljen u listu Kazakhstanskaya pravda 31.12.2008. godine (Kazakhstan, Law on Specialized Social Services #114-IV, published in Kazakhstanskaya pravda on 31.12.2008)

Kazahstan, Zakon o državnim socijalnim ugovorima #36-III, objavljen u listu Kazakhstanskaya pravda 16.4.2005. godine (Kazakhstan, Law on State Social Contracts #36-III, published in Kazakhstanskaya pravda on 16.04.2005)

Moldavija, Zakon o socijalnim uslugama, LPO123/2010, objavljen u listu Monitorul Oficial 3.9.2010. godine (Moldova, Law on Social Services LPO123/2010, published in Monitorul Oficial on 03.09.2010)

UK, Kompaktni pravilnik dobre prakse: Finansiranje i nabavke, 2008 godine (UK, Compact Code of Good Practice: Funding and Procurement, 2008), pristupljeno oktobra 2010. godine na adresi: http://www.thecompact.org.uk/shared_asp_files/GFSR.asp?NodelD=100322

Ukrajina, Kijev, Pravilnik o ugovaranju socijalnih usluga, 2000. godina (Ukraine, Kiev regulation on social contracting 2000)

Ukrajina, Koncept uključivanja civilnog društva u Ukrajini, objavljen u Službenom listu Ukrajine 3.13.2007. godine (Ukraine, Concept on Enabling Civil Society in Ukraine, published in Official Gazette of Ukraine on 03.12.2007)

Ukrajina, Zakon o davanju licenci za određene vrste ekonomskih aktivnosti № 1775-III, objavljen u Službenom listu Ukrajine 21.7.2000. godine (Ukraine, Law on Licensing of Certain Types of Economic Activities № 1775-III, published in Official Gazette of Ukraine on 21.07.2000)

Ukrajina, Zakon o javnim udruženjima N 2460-XII, objavljen u ukrajinskom listu „Verkhovnaya Rada“ 25.8.1992. godine (Ukraine, Law on Public Associations N 2460-XII, published in Gazette of Verkhovnaya Rada of Ukraine on 25.08.1992)

Ukrajina, Zakon o socijalnim uslugama № 966-IV, objavljen u Službenom listu Ukrajine 10.9.2003. godine (Ukraine, Law on Social Services № 966-IV, published in Official Gazette of Ukraine on 10.09.2003)

Ukrajina, Zakon o državnim nabavkama № 2289-VI, objavljen u Službenom listu Ukrajine 9.7.2010. godine (Ukraine, Law on State Procurement № 2289-VI, published Official Gazette of Ukraine on 09.07.2010)

Ukrajina, Zakon o omladinskim i dječijim udruženjima № 281-XIV, objavljen u Službenom listu Ukrajine 8.1.1999. godine (Ukraine, Law on Youth and Children Associations № 281-XIV, published in Official Gazette of Ukraine on 08.01.1999)

Ukrajina, Mikolaiv, Propisi o godišnjem konkursu za samoupravna tijela, 2009. godina (Ukraine, Mykolaiv, Regulations on annual competition for self-governance bodies, 2009)

Ukrajina, Mikolaiv, Propisi o stručnom komitetu za konkurse u izvršnom gradskom vijeću Mikolaiva, 2010. godina (Ukraine, Mykolaiv, Regulations on expert competition committee at Mykolaiv executive city council, 2010)

Ukrajina, Mikolaiv, Program razvoja samoupravnih tijela u Mikolaivu tokom

perioda 2010.-2011. godina (Ukraine, Mykolaiv, Program on development of self-governing bodies in the city of Mykolaiv in 2010-2011)

Ukrajina, Mikolaiv, Program socijalnih investicija u Mikolaivu, 2006. godina (Ukraine, Mykolaiv, Program of social investment in the city of Mykolaiv, 2006)

Ukrajina, Odesa, Popis o ugovaranju socijalnih usluga, 2000. godina (Ukraine, Odessa regulation on social contracting, 2000)

Ukrajina, Odesa, Rezolucija br. 5943 iz 13.7.2010. godine o odobravanju programa za rješavanje prioriternih socijalnih problema u Odesi uz pomoć mehanizama za ugovaranje socijalnih usluga (Ukraine, Odessa resolution no. 5943 of 13.07.2010 on approval of the program for solving priority social problems in the city of Odessa with the assistance of social contracting mechanism)

Ukrajina, Odesa, Rezolucija br. 1411-01 iz 14.7.2010. godine i njena dopuna o oglašavanju konkursa za socijalne projekte za implementaciju programa za rješavanje prioriternih socijalnih problema u Odesi uz pomoć mehanizama za ugovaranje socijalnih usluga u 2010. godini (Ukraine, Odessa resolution no. 1411-01 of 14.07.2010 and its addenda on announcement of the social projects competition for implementation of the program for solving priority social problems in the city of Odessa with the assistance of social contracting mechanism in 2010)

Ukrajina, Predsjednikov dekret 1085 o optimizaciji sistema centralnih izvršnih državnih tijela (Ukraine, President's Decree 1085 On Optimizing the System of Central Executive State Bodies), pristupljeno 30. novembra 2011. godine, na adresi na ruskom jeziku: <http://www.profiwins.com.ua/ru/news/1381-1085.html>

Ukrajina, Pravila za tendere, 2004. godina (Ukraine, Rules on tenders 2004)

UNCITRAL tekstovi i status (UNCITRAL Texts and Status), pristupljeno 9. oktobra 2010. godine na adresi: http://www.uncitral.org/uncitral/en/uncitral_texts.html



Kancelarija Programa Ujedinjenih nacija
za razvoj u Crnoj Gori (UNDP)
Bulevar Svetog Petra Cetinjskog 1A
81000 Podgorica
Crna Gora

Tel: +382 20 22 55 33
Fax: +382 20 22 55 51
E-mail: registry.me@undp.org
website: <http://undp.org.me/>

UNDP Bratislava Regional Centre
Grosslingova 35
811 09 Bratislava
Slovak Republic

Tel.:(421-2)59337-111
Fax.:(421-2)59337-450
<http://europeandcis.undp.org>