

Невена Нешић*

Институт за српску културу Приштина – Лепосавић

ЈАВНА УПРАВА И ПРИВАТИЗАЦИЈА УСЛУГА СОЦИЈАЛНЕ ЗАШТИТЕ НА ТЕРИТОРИЈИ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ НАКОН УСВАЈАЊА ЗАКОНА О СОЦИЈАЛНОЈ ЗАШТИТИ 2011. ГОДИНЕ

Сажетак

Последњих деценија на социјалну политику деловале су реформе јавне управе засноване на процесима рационализације, децентрализације и плурализма у пружању социјалног благостања. У овом раду настојимо да одговоримо на питање како су се реформе одразиле на пружање услуга социјалне заштите у Србији након усвајања Закона о социјалној заштити 2011. године? Главна хипотеза гласи: Реформе јавне управе отвориле су могућност пружања услуга социјалне заштите од стране приватног сектора, али је јавна управа сачувала легитимитет у доношењу правила његовог функционисања. Методом анализе садржаја нормативних аката и мапирања услуга социјалне заштите, можемо констатовати повећање удела приватних пружалаца услуга, нарочито услуга помоћи у кући, личног пратиоца и домског смештаја. Битно је напоменути да постоје ограничења приватном сектору у сферама где се заштита најугроженијих мора гарантовати од стране државе, попут усвојења, а у областима

* Имејл адреса: nevena.n.724@gmail.com; ORCID: 0009-0008-7163-8358.

где је дозвољено да пружа услугу, свака приватна установа мора бити лиценцирана и поштовати заједничке минималне стандарде којима држава гарантује квалитет пружене услуге. Мапирање услуга показује да су програми помоћи у кући и дневни боравци за особе са инвалидитетом јако мало развијени компаративно посматрајући локалне самоуправе, па би приватни сектор могао обезбедити већу доступност услуга. Приватни пружаоци домске неге за старије смањили су предугачке листе чекања у државном сектору, па се услед изазова попут старења становништва, представљају као најадекватнија алтернатива, нудећи потенцијалним корисницима већи избор и квалитет услуга. Међутим, недостатке видимо у томе да су многи од њих добили забрану рада због незадовољења прописаних стандарда, па истичемо неопходност унапређења механизма контроле приватног тржишта у области социјалне заштите и одржавања легитимитета јавне управе.

Кључне речи: *јавна управа, приватни сектор, услуге социјалне заштите, минимални стандарди пружених услуга, државна регулација.*

УВОД

Последњих деценија, почев од деведесетих, а нарочито након 2000. године, социјалну политику у Србији карактеришу транзиционе промене које се односе на смањење значајне улоге коју је, као социјалистичка држава благостања, имала у обезбеђивању социјалне сигурности грађана уз редуковање права која се остварују преко јавног система. Разлог томе налази се у чињеници да држава благостања више није могла да буде финансијски одржива за пружање издашних накнада и права које је гарантовала, стога се јавила потреба за социјалним реформама. „Од самог почетка, социјална транзиција одвијала се у правцу афирмисања тржишних начела” (Vuković i Perišić 2012, 13). Реформе су биле обележене увођењем неолибералних принципа и доктрине менаџерске управе у

раду државних социјалних служби, као и процесима рационализације државних функција и децентрализације, односно бројне области које су се тичале државне сфере све више су почеле да се регулишу на локалним нивоима, а ту долази и до укључивања недржавних актера попут оних из невладиног и приватног сектора.

У самом систему социјалне заштите у Србији мере које се предузимају требало би да пружају свеобухватну негу и подршку најрањивијој популацији у друштву, што се најпре сврставало искључиво у одговорност државне управе, али је временом утицај модерне управе и приватизације постајао све снажнији, нарочито након усвајања Закона о социјалној заштити 2011. године и његових одредби које су омогућиле плурализам социјалног благостања. Према мапирању услуга социјалне заштите које је спровео Тим за социјално укључивање и смањење сиромаштва Владе Републике Србије 2020. године, удео корисника услуга које је обезбеђивао јавни, државни сектор, износио је 58% и значајно је био мањи у односу на 2015. годину када је износио 74%. Удео корисника услуга које су реализоване од стране непрофитних организација од 35% у 2018. такође је показивао повећање у односу на удео од 26% у 2015. години. Подаци показују и да је први пут регистрована појава пружалаца услуга из приватног профитног сектора с обухватом корисника од 7% (Matković i Stranjaković 2020). Захваљујући новим могућностима лиценцирања за пружање услуга, приватни пружаоци укључили су се на тржиште услуга социјалне заштите, трансформишући традиционалне одлике јавне управе.

У наставку рада методом анализе садржаја нормативних аката и извештаја о пруженим услугама социјалне заштите обрадиће се основне карактеристике приватног сектора у социјалној заштити са циљем да се представи његов значај и утицај на функционисање јавне управе и њену перцепцију дуго сматраног главног актера у социјалној заштити. Анализа полази од чињенице да је у Србији контекст у коме се реализују услуге формиран „у спрези тренутних јавних политика које у складу с неолибералним тенденцијама на изванредан начин инструментализују јавну управу, лишавајући је неких хуманистичких тековина” (Ćeriman i dr. 2016, 13).

Разматрана тема је актуелна, друштвено и научно значајна. Научни значај огледа се у доприносу теоријском оквиру који се тиче предности и недостатака приватног сектора у пружању услуга социјалне заштите. Мапирање услуга социјалне заштите у Србији

нуди практичне увиде у предности и недостатке појаве приватних пружалаца услуга социјалне заштите. Ова тема је друштвено значајна за унапређење мера, норми и практичних делатности, односно могу се понудити смернице за даље побољшање пословања приватног сектора у области социјалне заштите, а указује се и потреба за даљим истраживањима овом тематиком на националном нивоу.

ТЕОРИЈСКА АНАЛИЗА ПРИВАТНОГ СЕКТОРА У ОБЛАСТИ СОЦИЈАЛНЕ ЗАШТИТЕ

„Спровођење јавних политика првенствено је посао државне управе у једној земљи, а делимично и креирање, односно усмеравање, при чему се под државном управом подразумева посебна организациона подструктура органа државне управе на централном нивоу” (Milenković 2019, 16). Социјална заштита представља круцијални део социјалне политике, а истовремено и јавне политике чије су мере усмерене на подршку појединцима, породицама и специфичним друштвеним групама које се нађу у стању социјалне потребе (Lepić 2018). Према Закону о социјалној заштити из 2011. године дефинише се као „организована друштвена делатност од јавног интереса чији је циљ пружање помоћи и оснаживање за самосталан и продуктиван живот у друштву појединаца и породица, као и спречавање настајања и отклањање последица социјалне искључености” (Zakon o socijalnoj zaštiti 2011, čl. 2). Ради адекватног имплементирања ове одредбе, планирају се и реализују разноврсне услуге социјалне заштите, које теже задовољавању потреба корисника и унапређују квалитет њиховог живота. Пружају се од стране лиценцираних организација или установа, у складу са правилима и стандардима рада дефинисаним нормативним оквирима.

Као део јавне политике дуго је надлежност установа социјалне заштите поседовао државни сектор на централном нивоу. Међутим, период након усвајања Закона о социјалној заштити из 2011. године уско је повезан са доктрином менаџерског управљања, карактеристичном по увођењу неолибералних принципа у функционисање јавне управе, ради постизања ефикасности и конкретних резултата рада, што доводи до смањене интервенције државне управе (Milenković 2019). То подразумева примену нових пракси као пожељних у управљању установама социјалне заштите, али уз уважавање специфичности које их разликују од осталих

јавних служби, попут непрофитности рада, придавања важности индивидуалним потребама корисника, подељене одговорности између органа државне управе и јединица регионалне и локалне самоуправе, као и партиципације и оснаживања корисника и партнерства са приватним сектором (Lepir 2018).

Отварање могућности децентрализације која подразумева преношење појединих функција са националног нивоа на ниже нивое државне организације, али и на друге недржавне субјекте (Nišavić 2012) укључило је и потенцијалне актере из приватног сектора, с обзиром да подршка јавног сектора у области социјалне заштите више није била довољна (Matković 2006; МИНРЗС 2005, бр. 108). Приватни сектор има доминантну улогу у многим економским, привредним и културним сферама данашњег друштва. Прва асоцијација на приватно предузеће јесте перспектива неолиберализма, односно принципи пословања засновани на профиту (Ćeriman i dr. 2016). Услуге социјалне заштите пружају организације или фирме чије је власништво приватно и као такве оне често могу показивати тежњу ка остварењу економске користи од своје делатности, како за своје власнике, тако и за заинтересоване стране као и партнере у заједничким подухватима пословања на приватном тржишту.

У области пружања услуга социјалне заштите приватни пружаоци се могу појавити и на страни понуде и на страни потражње. На страни понуде то подразумева да, поред државног сектора и невладиних организација, приватне фирме пружају услуге које су законом регулисане тако да их може пружати приватни сектор, попут помоћи у кући, личног пратиоца детета и домског смештаја за старије. На страни потражње, приватни сектор се може наћи као идеалан ресурс за реализацију циљева којима тежи децентрализација, а који подразумевају да „кроз механизме тражње, избором услуге, плаћањем дела трошкова, партиципацијом грађана у процесу одлучивања, сви актери, а не само држава, утичу на квалитет и врсту понуде на локалном нивоу” (Matković 2006, 10). Међутим, укључивање приватног сектора у социјалну заштиту, одвија се под контролом државе и засновано је на нормативним оквирима, тако да се реализацијом услуга од стране приватног сектора и даље тежи основним принципима хуманости и социјалне правде (Zakon o socijalnoj zaštiti 2011, čl. 24–33; MINRZS, 42/2013, 89/2018 i 73/2019). У том контексту може се истаћи ограничење приватног сектора и критика заснована на ризицима услед пословања на тржишним

принципима, уз неопходност задржавања легитимности државе тамо где је то обавезно, као што показује пример непостојања приватних затвора, јер би то значило отпуштање затвореника због престанка постојања установе (Spiker 2013).

За разлику од економског сектора однос понуде и потражње на тржишту услуга детерминисан је задовољавањем општег јавног интереса и интереса корисничке популације (Lepir 2018). Због тога се у управљању приватним услугама социјалне заштите посебно истиче контрола и надзор од стране јавне управе, а од техника се адекватно могу искористити стратешко планирање, такмичарски дух, организација и управљање људским ресурсима, као и евалуација и мониторинг и сарадња свих актера у заједници тако да се повећа ефикасност, али на тај начин да се одржава промовисање хуманости. Често се истиче да је битно да се од пуког смањења трошкова помери акценат на квалитет услуге због саме природе пословања и циљева заснованих на задовољењу потреба социјално угрожених категорија становништва, а тиме се постепено прелази на доктрину „добре управе” (Milenković 2019, 93).

С друге стране, неки аргументи у којима се сматра да приватни сектор у оквиру пружања услуга социјалне заштите не треба изједначавати искључиво са пословањем на тржишним принципима, већ може допринети ефикасности, заснивају се на идејама да приватни сектор може да допринесе социјалном благостању и кроз „окупационо благостање, које представља обезбеђивање услуга запосленима; делегиране активности у сфери благостања, када приватни сектор поступа у својству владиног заступника; ангажованост у креирању политика и процесима управљања, на пример, кроз учешће у лобирању или партнерства, као и кроз филантропске активности” (Spiker 2013, 233).

РЕГУЛАЦИЈА ПРИВАТНОГ СЕКТОРА У ЗАКОНУ О СОЦИЈАЛНОЈ ЗАШТИТИ ИЗ 2011. ГОДИНЕ

Закон о социјалној заштити из 2011. године прописује да неопходне услуге које се обезбеђују путем јавне управе у Србији, а не могу се обезбедити у потребном обиму у оквиру њених установа социјалне заштите могу се набавити преко лиценцираних пружалаца услуга који се појављују као удружења, предузетници и привредна друштва (Zakon o socijalnoj zaštiti 2011, čl. 17). Тиме

је омогућено отварање приватних установа социјалне заштите. Међутим, предвиђено је да „центар за социјални рад може основати само јединица локалне самоуправе, а завод за социјалну заштиту и установу за васпитање деце и омладине, само Република Србија односно аутономна покрајина”, што потврђује чињеницу да закон поставља и ограничења приватном сектору (Zakon o socijalnoj zaštiti 2011, čl. 10). Закон предвиђа следеће групе услуга социјалне заштите: „1) услуге процене и планирања; 2) дневне услуге у заједници; 3) услуге подршке за самосталан живот; 4) саветодавно-терапијске и социјално-едукативне услуге; и 5) услуге смештаја”, а од наведених услуга наглашава се да приватна установа не може пружати „услуге процене и планирања које пружа центар за социјални рад у вршењу јавних овлашћења, услуге неодложне интервенције, услуге које пружају установа за васпитање деце и омладине и завод за социјалну заштиту, у вршењу јавних овлашћења и услуге породичног смештаја” (Zakon o socijalnoj zaštiti 2011, čl. 64). Констатује се да приватни сектор, присутан често у виду приватних агенције за пружање услуга социјалне заштите, може пружати: 1) Дневне услуге у заједници – дневни боравак; помоћ у кући, односно услуге које подржавају боравак корисника у породици и непосредном окружењу; 2) Услуге подршке за самосталан живот – лични пратиоци, персонална асистенција; обука за самостални живот које нуде подршку неопходну за активно учешће корисника са инвалидитетом у друштву; 3) Услуге домског смештаја – приватни домови за старе и домови који пружају услуге намењене особама са инвалидитетом” (Zakon o socijalnoj zaštiti 2011, čl. 40).

Не постоји опште слагање да се становање може сврстати у услуге социјалне заштите, али се услуге становања везују за одговорност државне управе када треба да обезбеди услове становања онима који се нису снашли на тржишту рада – „бескућницима, особама које имају специјалне потребе и онима који живе у неразвијеним подручјима” (Spiker 2013, 146). Поставља се питање да ли приватни сектор може да се јави као актер у овој области социјалне заштите, с обзором на развијеност приватне стамбене политике. Према резултатима мапирања услуга Тима за социјално укључивање и смањење сиромаштва Владе Републике Србије, можемо сазнати да је услугу становања уз подршку за младе који напуштају систем социјалне заштите пружао искључиво јавни сектор, а и за услугу становање уз подршку за особе са инвалидитетом, корисници и

даље преферирају јавни сектор (Matković i Stranjaković 2020). Дакле, постоје ограничења приватном сектору у сферама где се заштита најугроженијих мора гарантовати од стране државе. Такође, постоје и случајеви где је држава ограничена од стране приватног тржишта, када се јавља као гарант вулнерабилним појединцима и групама, али и када остане без средстава којим би могла да отплати тај гарант (Spiker 2013). Због тога је битно да при пружању било које врсте услуга постоји сарадња и партнерство са приватним сектором, у „духу“ толеранције и прихватања плурализма благостања у области социјалне заштите, са нагласком на значај поделе одговорности између различитих актера.

Да би се успостављена услуга у заједници окарактерисала као пружена у складу са одредбама Закона о социјалној заштити, пружалац услуге треба да испуњава захтеване минималне стандарде, односно основни квалитет услуга који се мора обезбедити (Јеремић и Младеновић 2017). Испуњеност ових стандарда услов је за добијање лиценце за пружање услуге од стране социјалних установа, укључујући и приватне актере. Свака приватна установа која почиње да се бави пружањем услуга мора да испуни услове предвиђене за почетак рада и стекне лиценцу на основу одредби правилника којим је уређено лиценцирање организација, али и да поштује заједничке минималне стандарде током читавог процеса рада након стицања лиценце, како би могла да је обнови након шест година. Минимални функционални стандарди односе се на стручне поступке и активности, док се минимални структурални стандарди се односе на материјалне (инфраструктурне), кадровске и организационе аспекте (Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja [MINRZS], 42/2013, 89/2018 i 73/2019).

Улогу приватног сектора у пружању услуга додатно дефинише Стратегија развоја социјалне заштите за период од 2005. до 2009. године, представљајући га као битног у принципима реформе система социјалне заштите да би се обезбедио континуитет заштите и могућност избора услуга и пружаоца услуга. Овај документ је основ за унапређење стратешког деловања кроз нову Стратегију социјалне заштите за период од 2019. до 2025. године и Стратегије деинституционализације и развоја услуга социјалне заштите у заједници за период од 2022. до 2026. године, које су наставиле да продубљују темеље приватизације у социјалној заштити.

ЕМПИРИЈСКА АНАЛИЗА РЕЗУЛТАТА МАПИРАЊА УСЛУГА СОЦИЈАЛНЕ ЗАШТИТЕ

Тим за социјално укључивање и смањење сиромаштва Владе Републике Србије је јуна 2020. године представио резултате интервјуа са запосленима у области социјалне заштите који указују на то колико је учешће различитих сектора у пружању услуга. Примарни актер у пружању великог броја социјалних услуга је државни сектор, а најчешће локални центри за социјални рад. Значајну улогу имају и организације грађанског друштва, односно невладине организације и организације особа са инвалидитетом. Оне су традиционално замењивале државни сектор у пружању социјалне заштите, посебно у сфери пружања подршке за самосталан живот. Притом, више пружалаца услуга, који су интервјуисани, навело је да је дошло до све већег пријављивања приватних пружаоца услуга на јавне тендере. Њихову позицију додатно олакшава законска одредба која сматра све пружаоце услуга социјалне заштите равноправним, без обзира на њихову политичку и економску природу. Још једна чињеница која указује на повећање улоге приватног сектора у социјалној заштити је та да су се у почетку приватни пружаоци услуга најчешће оријентисали на сферу пружања дуготрајне неге у домовима за старије особе. Касније је, поред повећања броја приватних пружаоца услуга и све више лиценцираних приватних домова за старе, постајала значајнија њихова улога и у другим сферама, па је примећен пораст њиховог броја у услугама дневне неге и услугама подршке за самосталан живот (Matković i Stranjaković 2020).

Сврха дневних услуга у локалној заједници је обезбеђивање флексибилнијег и подстицајнијег боравка корисника услуге у породици и заједници да би се избегавале рестриктивне мере њиховог смештаја у специјализовану услугу и изолација од друштва (Јеремић и Младеновић 2017). Подаци показују да су 2015. године ове услуге пружали искључиво јавни сектор и непрофитне организације, док приватни сектор практично није ни постојао (Matković i Stranjaković 2020; Đukanović 2021). Конкретно, у њих се убрајају услуге помоћи у кући за чије пружање је јавни сектор у 2018. години био у највећој мери задужен, односно 57% корисника је користило ове услуге, док су непрофитне организације пружале ову услугу приближно сваком трећем кориснику (34%). Приватни пружаоци су се први пут појавили у извештајима пружајући услуге приближно сваком десетом кориснику (9%) (Matković i Stranjaković 2020).

Услуге подршке за самосталан живот се пружају са циљем унапређења квалитета живота особа са инвалидитетом и стварања могућности да они самостално, као равноправни чланови функционишу у својој околини. Обухвата услуге попут личног пратиоца и персоналне асистенције, а пружа се од стране невладиних организација, организација особа са инвалидитетом или приватних пружалаца услуга (Јеремић и Младеновић 2017). Приватни сектор је највише био присутан у пружању услуга личног пратиоца детета и обезбеђивао је услугу у једанаест локалних самоуправа (Matković i Stranjaković 2020). Али у интервјуу са једним од главних пружалаца услуга персоналне асистенције, сазнало се да се приватни пружаоци услуга бирају на тендерима јер нуде нижу цену, а тако постају конкуренција невладиним организацијама које имају дугогодишње искуство у локалним заједницама. Притом, пружање услуга подршке за самосталан живот је неодрживо у појединим подручјима државе, а чак и када се створи могућност да се обезбеди није доступно током целе године, него, рецимо, само у току неколико месеци. Слаба доступност услуга се јавља као последица тога што општине додељују сва финансијска средства почетком године. Након тога могу се ослонити једино на потенцијално додатно финансирање у току године, које најчешће могу добити од приватних донатора, из грантова и слично. Због финансијских недостатака се јављају дугачке листе чекања за услугу личног пратиоца, нарочито у руралним подручјима, па се морају тражити алтернативна решења кроз пружање могућности рада додатних пружалаца услуга, што поткрепљује чињеницу да социјална заштита у данашње време не може функционисати без подршке приватног сектора (Ђукановић 2021).

Домови за старије као доминантна област приватних пружалаца услуга

Улога приватног сектора у обезбеђивању услуге смештаја старијих особа посебно је почела да се истиче усвајањем најбитнијег националног стратешког документа који се бави проблемом старења становништва и побољшањем квалитета живота старијих – Националне стратегије о старењу за период од 2006. до 2015. године. Она обухвата стратешке правце и циљеве за чије испуњење је потребно јачати улогу приватних пружалаца услуга, уз истицање значаја заједничке сарадње између различитих актера. Може се издвојити

један од стратешких праваца који се односи на „прилагођавање система социјалне заштите социјалним и економским последицама старења становништва”, а у оквиру општих циљева обухвата „обезбеђивање равномернијег приступа услугама смештаја” (Влада Републике Србије, 55/05). Међу специфичним циљевима наводи потребу укључења приватног сектора у пружању услуге смештаја (стратешки правац број IV). У евалуацији стратегије се истиче да је највише успеха у примени планираних активности постигнуто у институционалној заштити старијих људи и то у смислу повећања капацитета услед отварања приватних домова, које истовремено одликују и бољи услови смештаја и већи број активности корисника, што доприноси ширењу социјалне мреже старијих, како међусобно тако и са заједницом, а самим тим и процесу деинституционализације (Козарчанин и Милојевић 2016). Анализе указују да је напредак постигнут захваљујући приватизацији услуга домског смештаја, а у предлозима за нови стратешки оквир се истиче све већа потреба за приватним пружаоцима услуга у будућем периоду, јер је и даље потребно повећавати капацитете услуга социјалне заштите и квалитет рада свих пружаоца услуга уз јачање и повезивање јавног, непрофитног и приватног сектора (Козарчанин и Милојевић 2016).

Према подацима Републичког завода за социјалну заштиту из 2017. године, у последњих десет година пружање услуга смештаја за старије је постајало све учесталије у приватном сектору. У 2016. години од укупно 160 установа домског смештаја у јавном и приватном сектору, њих 119 су биле приватне. Најчешће се радило о домовима мањег капацитета до 30 корисника. Крајем 2016. године приближно 3.000 корисника старијих од 65 година је боравило у преко стотину приватних лиценцираних домова, а финансирање се углавном сводило на одговорност корисника. Преко 60% од укупних приватних смештајних капацитета се налазило на територији града Београда (MINRZS 2019).

Карактеристике приватних домова можемо истаћи поређењем са домовима у јавном сектору. Попут јавних домова, већина приватних установа (79 домова) је у 2018. години имала обезбеђену здравствену заштиту, као и правну заштиту и културно-забавне и рекреативне активности, значајне за адекватније коришћење потенцијала старијих особа уместо њиховог посматрања као немоћних у складу са владајућим предрасудама у друштву. Подаци указују на то да је 2016. године „90% смештајног капацитета јавних установа било

увек попуњено (приближно 11.000 корисника), док је попуњеност приватних установа износила 78,5% (6.298 корисника)” (Babović i dr. 2018, 34). Разлика се односи и на структуру запослених, па су приватни домови запошљавали здравствене раднике и пружаоце неге у проценту од 57%, а јавне 44%. То се може објаснити разликом у старосној структури корисника с обзиром су старији од 80 година чешће смештени у приватне домове и потребна им је већа заштита услед њиховог угроженијег здравственог стања, док су у јавном сектору млађи корисници. Извештаји приватних домова показују да корисници траже услугу након сазнања о теже излечивим болестима, док један број само привремено користи услугу, најчешће након болничког лечења (MINRZS 2019). Такође, корисници приватних домова чешће од корисника државних установа добровољно реше да користе ову услугу сматрајући да је у приватном сектору она организована са већим квалитетом (Babović i dr. 2018).

Као недостатак приватних домова доминантно се представља недовољна контрола и инспекција над њиховим радом, с обзиром да у држави постоји свега десетак инспектора за овај сектор. Притом, приватни сектор може у свом пословању чешће бити инспирисан стварањем профита, за разлику од првобитног мотива постојања домова за старе да се обезбеди социјална сигурност старијих особа коју је током историје неговао државни сектор. Међутим, трендови који су довели до слабљења државе благостања и реформе социјалних система, у комбинацији са све већим бројем старијих као последице демографског старења становништва, доносе са собом пружање услуга у приватним домовима као најбољу алтернативу, а очекује се да ће доћи до повећања њиховог обухвата у области домског смештаја старијих у будућем периоду, па се све више ставља нагласак на што бољем квалитету услуга које би они могли да понуде потенцијалним корисницима (Козарчанин и Милојевић 2016).

ФИНАНСИРАЊЕ И КОНТРОЛА УСЛУГА ПРИВАТНОГ СЕКТОРА У ОБЛАСТИ СОЦИЈАЛНЕ ЗАШТИТЕ

„Кроз ‘уговарање’ са приватним сектором општине и градови ‘преносе’ вршење таквих услуга на приватни сектор кроз поступак јавних набавки и расписивањем јавних тендера” (Milenković 2019, 104). У складу са модерном управом, Закон о социјалној заштити из 2011. године предвиђа да је приликом пружања услуга социјалне

заштите од стране свих потенцијалних актера, укључујући и приватни сектор, неопходно поштовати начело ефикасности, под којим се подразумева да се „социјална заштита остварује на начин који обезбеђује постизање најбољих могућих резултата у односу на расположива финансијска средства” (Zakon o socijalnoj zaštiti 2011, čl. 28).

Када посматрамо услуге социјалне заштите, можемо навести три главна начина њиховог финансирања. Основи вид финансирања односи се на јавни буџет, на основу ког се може прикупити највећи износ јавних средстава, а додатно се могу обезбедити средства из наменских трансфера на нивоу локалних самоуправа намењених услугама социјалне заштите. Још један начин финансирања преко ког се могу обезбедити додатна средства јесу појединачни пројекти, који могу да потичу из јавног сектора, али се посебно истиче улога приватног сектора, где пружаоци услуга знатна средства могу да обезбеде преко фондација, приватних и иностраних донатора и слично, а у складу са неолибералном перспективом предвиђа се и партиципација корисника услуга (Đukanović 2021; Jovanović 2020).

За највећи број услуга, попут поменутих дневних услуга у заједници или услуга подршке за самосталан живот, управљање и финансирање се регулише на локалном нивоу. Планирање услуга функционише тако што градови и општине доносе одлуку о реализовању одређене услуге, уколико установе да је она потребна, а онда објављују тендер на који се пријављују пружаоци услуга социјалне заштите.¹ Основни концепт је да се преко конкуренције на приватном тржишту обезбеђују што квалитетније услуге корисницима. Јединице локалне самоуправе, на основу установљених потреба које треба задовољити одређена услуга социјалне заштите у датој локалној средини, при усвајању годишњег буџета утврђују тачан износ новчаних средстава за ову намену и објављују план јавних набавки на Порталу јавних набавки и на интернет страници јединице локалне самоуправе, на основу чега се пријављују потенцијални пружаоци услуге, укључујући актере из приватног сектора (Jovanović 2020).

Јединице локалне самоуправе покрећу сарадњу са потенцијалним пружаоцима услуга истичући своје захтеве и очекивања у вези са радом самог пружаоца услуге, која ће касније

¹ Правила поступка јавних набавки од стране наручилаца регулисана су Законом о јавним набавкама („Сл. гласник РС”, бр. 91/2019).

дефинисати у документацији о набавци, а тако ће стећи и увид у потенцијалне проблеме који се могу појавити у самој реализацији услуге од стране пружаоца услуге. Локална самоуправа као наручилац услуге може да захтева од потенцијалног пружаоца услуге да испуни одређене услове да би могао да пружа услугу социјалне заштите, а на тај начин већ на самом почетку успоставља границе и контролу над приватним сектором као актером у социјалној заштити. Може захтевати, на пример, да привредни субјект докаже да је уписан у регистар привредних субјеката, судски или професионални регистар, а може и да захтева да докаже поседовање дозволе за обављање одређене делатности, односно лиценцу за пружање конкретне услуге социјалне заштите (Jovanović 2020). Уколико законом прописани услови нису испуњени, инспекција ће приватном пружаоцу услуге дати одређени рок да исправи своје неправилности, а у крајњем случају та приватна установа ће се наћи на листи која се односи на забрану рада у области социјалне заштите.

ПРЕДНОСТИ И МАНЕ ПРИВАТНОГ СЕКТОРА У ОБЛАСТИ СОЦИЈАЛНЕ ЗАШТИТЕ

Основна предност укључивања приватног сектора у домен пружања услуга социјалне заштите јесте та да се повећава конкуренција што доводи и до побољшања услуга и већег избора који се ставља у оптицај потенцијалним корисницима (Nišavić 2012). Дакле, и поред пословања на профитним принципима, приватни сектор се у област социјалне заштите укључује нудећи флексибилност и ефикасност услуга, које у отежаној финансијској позицији државе, централне, а и локалне власти и институције могу понудити регионално неуједначено и са нижим нивоом квалитета (Matković 2006).

Упркос анализи позитивних аспеката приватног сектора, он још увек није довољно развијен у домену социјалне заштите. Иако је забележен пораст броја приватних пружалаца услуга, потребна је даља промена када су критеријуми за регистрацију приватног сектора из ове области који су ригидни, па из ових разлога део приватног сектора још увек остаје нерегистрован и изван система, али би се у таквим случајевима требало првенствено водити рачуна о заштити корисника и адекватном задовољењу њихових потреба и што је најбитније, обезбедити адекватан механизам контроле

пружања услуга на тржишту рада. Установама приватног сектора заинтересованим за пружање услуга социјалне заштите у заједници за сада остаје могућност да, позивајући се на Закон о социјалној заштити, изборе за добијање статуса овлашћеног пружаоца услуге (Јеремић и Младеновић 2017).

Додатно, услуге предвиђене Законом о социјалној заштити најчешће се финансирају кроз државни буџет, али се у периоду реформи све више јавља учешће приватних донатора и актера, што додатно истиче значај приватног сектора у сфери социјалне заштите. Али ту можемо видети и значајне неусклађености у пружању услуга на различитим подручјима. Мапирање услуга социјалне заштите показује да су програми помоћи у кући и дневни боравци за особе са инвалидитетом, и поред пораста броја приватних пружалаца услуга, јако мало развијени када се разврстају по општинама. Генерално, ситуација је неповољна у мањим општинама, оним које су мање развијене као и оним у којима нису били присутни чак ни донаторски фондови или пројекти за социјалне иновације. Такође се у мањим општинама може уочити и мање познавање специфичности проблематике социјалне заштите и неразумевање реформи и ситуације са којим се сусрео сектор социјалне заштите (Matković i Stranjaković 2020).

С обзиром да модерна управа подразумева диверзитет у начину финансирања услуга социјалне заштите, јединице локалне самоуправе истичу и значај учешћа корисника у трошковима услуга (Ђукановић 2021; Јовановић 2020). У том смислу до изражаја посебно долазе одлике приватног тржишта које негује либералне принципе, индивидуализам и преусмеравање одговорности за сопствени живот на самог појединца, повећавајући могућност избора корисницима. Различите приватне домове за старе корисници могу да бирају у складу са својом финансијском ситуацијом, што с друге стране може проузроковати неједнакости међу корисницима. Притом, установе могу почети више да се баве адекватним приказивањем статистике пословања и привлачењем корисника бољег материјалног статуса. Недостатак либералних принципа може се јавити и у виду ривалитета између корисника, истичући добијање бољег квалитета услуге на основу лукавства и снажљивости, а све то води угњетавању хуманитарног карактера социјалне заштите (Ćeriman i dr. 2016).

Често је и сам рад приватних установа у овој сфери отежан услед недовољне информисаности јавности о њиховом пословању, али и због употребе превише стручних термина који су често

страни потенцијалним корисницима. Могуће је очекивати да ће, како због инерције, тако и због различитог разумевања „духа” Закона о социјалној заштити, корисници услуга чешће прибегавати коришћењу услуга у оквиру постојећих јавних установа социјалне заштите, пре свега центра за социјални рад, него да услуге користе од приватних институција. Несигурност грађана у институције је заправо веома битан фактор у области социјалне заштите, с обзиром да се функционисање једног друштвеног система не заснива се само на добрим правним нормама или добро дефинисаним стандардима његове структуре рада и функционалне организације, већ је битна компонента перспектива грађана због којих један систем функционише, као и значај успостављања добре комуникације и поверења између система и грађана. Највећи узроци неповерења јесу потенцијални ризици пословања на принципима приватног тржишта (Нешић 2023).

ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

Социјална сигурност коју је кроз историју нудила држава благостања све је мања услед финансијске неодрживости, па реформа јавне управе у области социјалне заштите тежи ка доктрини модерне менаџерске управе засноване на неолибералном управљању. Теоријском анализом смо истакли да плурализам благостања, децентрализација и приватизација услуга социјалне заштите иду у прилог отварању могућности укључивања недржавног сектора у области пружања услуга социјалне заштите, доводећи у питање првобитну одрживост хуманитарног карактера јавне управе и њеној тежњи општем добру. Бројни аргументи против приватизације социјалних услуга заснивају се управо на ризицима пословања и тржишним принципима, док с друге стране, постоје аргументи према којима пословање приватног сектора у социјалној заштити може допринети без пуког изједначавања са пословањем по тржишним принципима. Оно се може успешно употребити кроз јавно-приватна партнерства и различите донације. Може се констатовати да приватизација социјалне заштите нуди потенцијалне користи корисницима у виду већег избора услуга, иновације, повећане ефикасности, али услед потенцијалних ризика приватног сектора и несигурности грађана, захтева пажљиво управљање како би се заштитиле најугроженије категорије становништва и одржало социјално благостање којем је кроз историју тежила јавна управа.

Како би приватни сектор могао да се укључи у пружање услуга социјалне заштите, односно у сферу која се претежно сматрала одговорношћу државе, као алтернативно решење за њену кризу, његова улога је морала бити регулисана нормативним оквиром Републике Србије. На тај начин јавна управа врши контролу пружања услуга од стране приватног сектора и одржава свој легитимитет. Пословање приватног сектора предвиђено је у виду лиценцираних приватних агенција за пружање услуга социјалне заштите и то најчешће дневних услуга у заједници и личног пратиоца детета. Доминантно се појављује и у пружању услуга домског смештаја, а постоје ограничења приватном сектору у пружању услуга социјалне заштите у сферама где се заштита најугроженијих мора гарантовати од стране државе, попут усвојења.

Емпиријска анализа резултата мапирања услуга социјалне заштите описује како су се дати нормативни оквири имплементирали у пракси, указујући на повећање удела приватних пружалаца услуга социјалне заштите последњих година, нарочито услуга пружања помоћи у кући и личног пратиоца. Приватни пружаоци услуга снажну улогу имају у сектору дуготрајне домске неге за старије особе, који су нагло почели да се отварају да би смањили предугачке листе чекања за ову услугу у државном сектору и карактерише их бољи квалитет услуга и већи избор који нуде потенцијалним корисницима, а значајну улогу могу имати и у финансирању услуга – приватних донација. Али многи од њих су проузроковали неједнакост међу корисницима услед пословања на тржишним принципима, а неки нису поштовали државни ауторитет и тиме добили забрану рада од стране јавне управе због незадовољења потребних услова. Анализа указује и на проблем неуједначености доступности услуга по регионима, наглашавајући потребу за бољим имплементирањем законских одредби и потребу спровођења ригорознијих контрола реализовања услуга од стране приватног сектора, што захтева ангажовање и обуку већег броја стручњака у овој области социјалне заштите. Потребно је подизати свест у друштву о значају партнерства актера из различитих сектора који се баве услугама социјалне заштите, нарочито у доба кризе државе благостање и модерних трендова попут старења становништва, када се пружање услуга у приватном сектору нуди као алтернатива, али само уз адекватне механизме контроле.

Коначно, у читавој анализи квантитативних и квалитативних података о приватном сектору у области социјалне заштите, потребно је да се даља истраживања, поред анализе нормативних и статистичких података, све више укључују и перспективу и поверење корисника и потенцијалних корисника, односно јавности уопште. Перспектива грађана најбоље може описати шта им је и на који начин најпотребније за повећање неговања поверења у установе социјалне заштите и будуће креирање мера и одлука у области социјалне заштите. Могу се користити различите методе за испитивање ставова и потреба грађана са циљем већег узимања у обзир у доношењу политичких одлука, нарочито у доба када се очекује њихова све већа партиципација. Тиме се може значајно унапредити квалитет услуга и адекватно испунити њихова сврха и циљ, негујући хуманитарна начела на којима се заснива јавна управа у социјалној заштити иако је трансформисана либералним тржишним принципима. Уједно се промовише адекватан животни стандард и партиципација свих појединаца и друштвених група у демократском друштву.

РЕФЕРЕНЦЕ

Влада Републике Србије, Национална стратегија о старењу за период од 2006. до 2015. године, бр. 55/05, 2006. https://www.minrzs.gov.rs/sites/default/files/2018-11/Nacionalna%20strategija%20o%20starenju_1.pdf.

Јеремић, Бранкица, и Иван Младеновић. 2017. *Водич за локалне самоуправе – модели и препоруке за унапређење спровођења законодавног оквира у области социјалне заштите*. Београд: Савез градова и општина Србије.

Козарчанин, Лидија, и Славица Милојевић. 2016. *Евалуација примене Националне стратегије о старењу Владе РС за период од 2006. до 2015. године. и предлози за нови стратешки оквир*. Београд: Популациони фонд Уједињених нација.

Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања [МИНРЗС], Стратегија развоја социјалне заштите за период од 2005. до 2009. године, бр. 108, 6. децембар 2005.

Нешић, Невена. 2023. „Поверење младих у пензијски систем у Србији.” *Геронтологија* 51 (1): 41–79.

- Babović, Marija, Katarina Veličković, Stefan Stefanović, Nataša Todorović i Milutin Vračević. 2018. *Socijalna uključenost starijih osoba (65+) u Srbiji*. Beograd: Crveni krst Srbije.
- Ćeriman, Jelena, Sanja Milutinović Bojanić, i Verica Pavić Zentner. 2016. *Siromaštvo, ruralnost, rod: Istraživanje funkcionisanja sistema socijalne zaštite u ruralnim oblastima Srbije*. Beograd: Institut za filozofiju i društvenu teoriju.
- Đukanović, Nina. 2021. *Srbija – Finansiranje usluga socijalne zaštite osoba sa invaliditetom*. Policy Impact Lab.
- Jovanović, Vladan. 2020. *Vodič za obezbeđenje usluga socijalne zaštite u jedinicama lokalne samouprave*. Beograd: GIZ.
- Lepir, Ljubo. 2018. „Menadžeri u ustanovama socijalne zaštite.” *Časopis Filozofskog fakulteta u Tuzli* 4 (4): 57–72.
- Matković, Gordana, i Milica Stranjaković. 2020. *Mapiranje usluga socijalne zaštite i materijalne podrške u nadležnosti jedinica lokalnih samouprava u Republici Srbiji*. Beograd: Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva Vlade Republike Srbije.
- Matković, Gordana. 2006. *Decentralizacija socijalne zaštite u Srbiji*. Beograd: Centar za liberalno–demokratske studije.
- Milenković, Dejan. 2019. *Savremene teorije i moderna uprava*. Beograd: Čigoja.
- Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja Republike Srbije [MINRZS], Pravilnik o bližim uslovima i standardima za pružanje usluga socijalne zaštite, br. 42/2013, 89/2018 i 73/2019, 9. maj 2013. <https://pravno-informacioni-sistem.rs/eli/rep/sgrs/ministarstva/pravilnik/2013/42/3/reg>.
- Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja [MINRZS]. 2019. „Nacrt Strategije socijalne zaštite u Republici Srbiji za period od 2019. do 2025. godine – Inicijalna verzija.” *Udruženje stručnih radnika socijalne zaštite*. 27. mart 2019. <https://www.udruzenjesz.rs/images/PDF/nacrt-strategije-socijalne-zastite-2019-2025-27032019.pdf>.
- Nišavić, Vukašin. 2012. „Socijalna zaštita u Republici Srbiji: Prednosti i mane novog zakona o socijalnoj zaštiti.” *Fondacija Centar za javno pravo*. https://www.fcjp.ba/templates/ja_avian_ii_d/images/green/Vukasin_Nisavic.pdf.

Spiker, Pol. 2013. *Socijalna politika - teorija i praksa*. Beograd: Fakultet političkih nauka.

Vuković, Drenka, i Natalija Perišić. 2012. „Socijalna sigurnost u tranziciji – Izazovi i (ne)rešena pitanja reformi.” U *Lavirinti tranzicije*, ur. Zoran Stojiljković, 133–145. Beograd: Friedrich-Ebert-Stiftung i Centar za demokratiju Fakulteta političkih nauka.

Zakon o socijalnoj zaštiti, „Službeni glasnik RS”, br. 24/2011 i 117/2022.

Nevena Nešić**Institute for Serbian Culture Priština – Leposavić*

PUBLIC ADMINISTRATION AND PRIVATIZATION OF SOCIAL PROTECTION SERVICES IN THE TERRITORY OF THE REPUBLIC OF SERBIA AFTER THE ADOPTION OF THE LAW ON SOCIAL SECURITY PROTECTION IN 2011

Resume

In recent decades, social policy has been affected by public reform administration based on processes of rationalization, decentralization and pluralism in providing social welfare. In this paper, we try to answer how reforms were reflected in the provision of social protection services in Serbia after adopting the Law on Social Protection in 2011. The central hypothesis is that public reform administrations opened up the possibility of providing social protection services by the private sector. Still, the public administration preserved its legitimacy in adopting its rules. By content analysis of normative acts and service mapping social protection, we can state an increase in the share of private service providers, especially home help, personal companion and home accommodation services. It matters to note that there are restrictions on the private sector in the spheres where the protection of the most vulnerable must be guaranteed by the state, such as adoption. In areas where it is allowed to provide the service, each

* Email address: nevena.n.724@gmail.com; ORCID: 0009-0008-7163-8358.

private establishment must be licensed and comply with the common minimum standards by which the state guarantees the quality of the services provided services. Service mapping shows that home care programs and daycare centres for people with disabilities are very little developed compared to the local one's self-government so that the private sector could ensure greater availability of services. Private home care providers for the elderly have reduced excessively long waiting lists in the state sector. Due to challenges such as the ageing of the population, they are presented as an adequate alternative, offering potential users more excellent choices and quality service. However, we see the shortcomings in that many of them were banned from working due to non-satisfaction with the prescribed standards, so we emphasize the necessity of improving private market control mechanisms in social protection and maintaining the legitimacy of public administration.

Keywords: *public administration, private sector, social protection services, minimal standards of services provided, state regulation.*
