

Izgledi razvoja kombinirane socijalne politike u Crnoj Gori

GOJKO BEŽOVAN*

Studijski centar socijalnog rada
Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu
Zagreb, Hrvatska

Izvorni znanstveni rad
UDK: 364.016 (497.16)
doi: 10.3935/rsp.v22i1.1169
Priljeno: srpanj 2013.

MARINA DIMIĆ VUGEC

CERANEO – Centar za razvoj neprofitnih organizacija
Zagreb, Hrvatska

DRAGANA RADOVIĆ

Institut alternativa
Podgorica, Crna Gora

Koristeći prilagođen instrument, izrađen u okviru provedbe dva vala istraživanja o izazovima razvoja kombinirane socijalne politike u Hrvatskoj, u Crnoj Gori je 2012. godine provedeno istraživanje »Izazovi razvoja kombinirane socijalne politike u Crnoj Gori«. U ovom radu prikazani su rezultati provedenog istraživanja koji govore o jakostima i slabostima različitih ključnih dionika za stvaranje poticajnog okruženja i realnih temelja za jačanje i korištenje modela kombinirane socijalne politike u pravnim aktima i njihovoj konkretnoj primjeni. Ispitanici uključeni u istraživanje bili su predstavnici prepoznatih ključnih dionika u području socijalne politike, pa su tako sudjelovali gradovi/općine, centri za socijalni rad i njihove podružnice, (biro) burze rada i njihovi uredi (kancelarije), organizacije civilnog društva te socijalne ustanove. U uvodnom dijelu razmatra se teorijsko-analitički okvir razvoja modela kombinirane socijalne politike u tranzicijskim zemljama. Uvidom u crnogorske dokumente socijalne politike, daje se osvrt na okruženje u kojem se nalaze potencijalni nositelji i promicatelji koncepta kombinirane socijalne politike, potom se izlažu rezultati empirijskog istraživanja o jakostima i slabostima kombinirane socijalne politike u Crnoj Gori.

Ključne riječi: kombinirana socijalna politika, socijalna politika, civilno društvo, Crna Gora.

* Gojko Bežovan, Studijski centar socijalnog rada, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu / Department of Social Work, Faculty of Law, University of Zagreb, Nazorova 51, 10 000 Zagreb, Hrvatska / Croatia, gojko.bezovan@pravo.hr

UVOD

Ovaj rad rezultat je empirijskog istraživanja »Izazovi razvoja kombinovane socijalne politike u Crnoj Gori« provedenog tijekom 2012. godine¹. Cilj projekta je potaknuti razvoj kombinirane socijalne politike s naglaskom na jačanje uloge civilnog društva u procesu socijalnih reformi. Ostvarujući načelo supsidijarnosti, odnosno efikasnim donošenjem odluka na način što bliži potrebama građana, razvojem kombinirane socijalne politike, očekuje se rasterećenje nadležnosti države, čija je uloga u sustavu socijalne politike monopolistička, te jačanje kapaciteta organizacija civilnog društva kao aktivnih zagovornika socijalnih prava, pružatelja socijalnih usluga, inovatora socijalnih programa i socijalnih poduzetnika.

Kako u području socijalne politike u Crnoj Gori ranije nisu provedena slična istraživanja, ovaj se projekt našao pred dodatnim izazovima izgradnje analitičkog okvira istraživanja i, k tome, prilagodbe ankete kao instrumenta drugim empirijskim činjenicama. Naime, u ovom istraživanju korištena je metodologija primijenjena u hrvatskim istraživanjima razvoja kombinirane socijalne politike (Bežovan, 2009. i 2010.). Analizom dokumenata crnogorske socijalne politike postavljen je analitički okvir istraživanja te je dijelom ostvaren uvid u razvojne trendove socijalne politike. Dodatni uvidi u stanje stvari ostvareni su dijalogom s predstavnicima ključnih dionika prilikom predstavljanja nacrt istraživačkog izvještaja na konferenciji².

Rad se sastoji od teorijsko-analitičkog okvira razvoja kombinirane socijalne politike s uvidima o razvoju ovog modela u tranzicijskim zemljama, s posebnim osvrtom

na Hrvatsku. Potom su analizirani dokumenti crnogorske socijalne politike koji su redovito donošeni kroz programe inozemne tehničke pomoći. Izloženi rezultati empirijskog istraživanja govore o ulozi različitih dionika u socijalnoj politici i njihovim doprinosima razvoju kombinirane socijalne politike. Dobiveni rezultati dijelom se uspoređuju sa situacijom u Hrvatskoj, naime zemlje imaju slično nasljedstvo, a u obje je primijenjen isti istraživački instrumentarij.

Jakosti i slabosti razvoja kombinirane socijalne politike u Crnoj Gori te potrebe za nastavkom empirijskih istraživanja izlažu se u zaključcima.

Teorijsko-analitički okvir i glavne odrednice razvoja kombinirane socijalne politike

Kombinirana socijalna politika javlja se kao novi okvir socijalne politike u kojem vlada, lokalne vlasti, organizacije civilnog društva, trgovačka društva (profitni sektor), obitelj (neformalni sektor) te drugi dionici djeluju na mjestu ranijeg monopolskog položaja države (Bežovan, 2009.). U takvom sustavu vlast prepoznaje organizacije civilnog društva i druge dionike kao partnere te s njima surađuje u procesu pripreme i donošenja odluka te provedbe i evaluacije socijalnih programa.

Tradicionalni programi socijalnih država zaokupljeni uglavnom temama socijalne sigurnosti, odnosno socijalnog osiguranja, suočeni su s novim izazovima u 1980-im, a oni se odnose na rastuću potrebu za socijalnim uslugama (Ascoli i Ranci, 2002.). Uloga države se mijenja i ona od financijera i pružatelja socijalnih usluga preuzima ulogu ključnog dionika koji sklapa ugovore

¹ Istraživanje je proveo Institut Alternativa iz Podgorice. Financijsku potporu provedbi projekta dala je Komisija za raspodjelu dijela prihoda od igara na sreću Crne Gore.

² Konferencija »Izazovi razvoja kombinovane socijalne politike« održana je 22. studenog 2012. u Podgorici, a u metodološkom smislu rasprava je korištena kao fokusna grupa.

re o pružanju socijalnih usluga s različitim dionicima (Alber, 1995.). Promjene se događaju u području pružanja osobnih usluga, kao i u sustavu socijalne politike (Evers, 1991.). Glede osobnih usluga prelazi se sa standardiziranih na fleksibilne usluge, te od implicitne prema eksplicitnoj interakciji s neformalnim sustavom skrbi. Promjene u sustavu socijalne skrbi od birokratske centraliziranosti idu prema reguliranom pluralizmu. Glede izberivosti (eng. *eligibility*) korisnika usluga promjene su evidentne u transformaciji izdvojenih prema integriranim i socijalnim kriterijima.

Rastuću ulogu neprofitnog sektora Anheier (2003.: 271-274) objašnjava teorijom heterogenosti i teorijom povjerenja.³ Dakle, nepodmirena potražnja za javnim i kvazi-javnim dobrima i uslugama u situaciji heterogene potražnje jača ulogu neprofitnog sektora. Naprednije zemlje s heterogenom potražnjom imat će veći neprofitni sektor od zemalja s više homogenom potražnjom. Pored, dakle, heterogene potražnje koju ne može zadovoljiti javni sektor ekspanzija neprofitnog sektora objašnjava se širim promjenama, a one uključuju prelazak od netržišne na tržišnu ekonomiju, od industrijskog na postindustrijsko društvo, od individualne nacionalne države na neku novu formu međunarodnih saveza. To je evidentno utjecalo na promjenu »kulture« javnih dobara i odgovornosti za njihovu isporuku, te njihovu pluralizaciju. S druge strane, povjerenje u pružatelje usluga na neprofitnoj osnovi i dalje se čini važnim poticateljem njihovog širenja. K tome, Anheier širenje prostora djelovanja neprofitnog sektora vidi u njegovog rekombinaciji i refunkcionalizaciji. To znači prihvaćanje marketinških kriteri-

ja poslovanja i pružanje socijalnih usluga putem tržišnih organizacija.

Prema Salamonovoj i Anheierovoj (1998.) teoriji socijalnog podrijetla, uloga socijalnih organizacija civilnog društva i time značajnim dijelom dometi razvoja kombinirane socijalne politike određeni su prijednim putem (eng. *path dependency*). Nasljedstvo, institucionalni okvir i mentalni sklop političara, stručnjaka i korisnika sporo se mijenjaju i time su brana socijalnim reformama.

Novije rasprave⁴ ukazuju na jačanje koncepta kombinirane socijalne politike u svim socijalnim režimima i sve značajniju ulogu organizacija civilnog društva. A. Evers (2014.) krucijalnu promjenu u socijalnoj politici i pružanju socijalnih usluga vidi u hibridnosti, kombinaciji resursa i ravnoteži načela povezanih s tržištem, državom i civilnim društvom. U ovoj praksi on posebnu ulogu pripisuje socijalnom kapitalu koji donosi civilno društvo. Skandinavski je socijalni režim pod sve većim utjecajem privatnih neprofitnih organizacija (Sivesind, 2014.). Postkorporativne organizacije trećeg sektora preuzimaju sve važnije zadatke u socijalnoj politici i promiču novi tip vladavine (De Waele i Hustinx, 2014.).

Najsnažniji poticaji razvoju kombinirane socijalne politike u tranzicijskim zemljama došli su u doba njihovog pridruživanja Europskoj uniji (Kuti, 2008.; Frič, 2009.; Leš, Ciepielewska-Kowalik, 2014.). Međutim, u ovim zemljama, država i njezine organizacije i dalje imaju dominantnu ulogu u pružanju socijalnih usluga. Civilne organizacije pretežito imaju dopunsku ulogu u pružanju socijalnih usluga, dakle, pružaju usluge koje vlada ne pruža ili ne želi pružati (Zimmer, 2006.).

³ Više o tome vidjeti u Bežovan (2009.).

⁴ U ožujku 2014. na ovu temu je organizirana konferencija u Kopenhagenu »Welfare Mix, Hybridity and Government–Nonprofit Relationships in Post-Modern Welfare States«, a radovi s konferencije bit će objavljeni u časopisu *Voluntas*.

Kolarić i Rakar (2007.) u Sloveniji prepoznaju manju profesionalizaciju socijalnog civilnog sektora u usporedbi s drugim tranzicijskim zemljama, a to objašnjavaju dominacijom socijal-demokratskog režima koji ima sveobuhvatne socijalne programe i naslijeđenu lokalnu institucionalnu infrastrukturu u javnom sektoru. Prije 1990. godine državni socijalni programi bili su u zemljama istočnog bloka, s politikom pune zaposlenosti, nerazvijeni. Prelaskom na tržišno gospodarstvo, s rastućim socijalnim problemima otvorio se širi prostor za djelovanje organizacija civilnog društva.

Stasanje neprofitnog sektora i jačanje civilnih inicijativa dio su programa stranih donatora u zemljama jugoistoka Europe (Deacon i Stubbs, 2007.). Kao produkt takvog utjecaja razvio se izvjestan paralelizam socijalnih programa, a tako osnovane udruge nisu bile održive, pa bi se često gale po prestanku donatorskih programa.

Rezultati istraživanja u Hrvatskoj (Bežovan i Zrinščak, 2007.; Bežovan, 2009., 2010.; Matančević, 2014.) govore da se postupno utire put razvoju kombinirane socijalne politike te da postoje primjeri koji se mogu koristiti kao dobra praksa. Analizirani dionici obvezani su međusobnom suradnjom, informirani su o konceptu kombinirane socijalne politike te imaju relevantna znanja i ideje o njegovom razvoju. Napredniji, razvijeniji dijelovi zemlje, pojedine županije i gradovi, više su postigli na mobilizaciji svih raspoloživih resursa u socijalnom području.

Organizacije civilnog društva u Hrvatskoj, unatoč dijelom raširenom nepovjerenju prema njihovim misijama, razvijaju se uglavnom kao odgovor na rastuće socijalne probleme i na nove socijalne rizike. Njihova uloga u razvoju kombinirane socijalne politike, kao i drugih analiziranih dionika, uvelike je određena nasljedstvom. Poželj-

na posrednička uloga organizacija civilnog društva, premda su se u nekim slučajevima nametnuli i kao suvladari, osporava se zbog njihove neprofesionalnosti i nepripravnosti. Institucionalni okvir za razvoj civilnog društva u Hrvatskoj podupire rad profesionaliziranih udruga, a lokalne udruge i inicijative koje prakticiraju oblike samopomoći ostaju po strani. Čini se da neformalni, tradicionalni oblici socijalne pomoći gube poveznicu s civilnim inicijativama.

Poželjan *policy* i institucionalni okvir za razvoj kombinirane socijalne politike na nacionalnoj razini uvelike bi doprinio modernizaciji socijalne politike u Hrvatskoj. Često nejasne nadležnosti na razini ministarstava i politikanstva kojima je opterećen socijalni sektor čine ovo područje razvoja dodatno krhkim i fragmentiranim. Vizija kombinirane socijalne politike koju nude analizirani dionici teško dobije pravo građanstva u javnim raspravama čiji nedostatak dodatno svjedoči o zakašnjelim procesima modernizacije u hrvatskom društvu (Bežovan, 2010.).

Jačanje koncepta kombinirane socijalne politike moguće je očekivati u procesima pridruživanja Europskoj uniji, demokratizacijom javne uprave te stasanjem novih generacija stručnjaka.

Kombinirana socijalna politika u crnogorskim dokumentima socijalne politike

U nedostatku istraživanja iz područja socijalne politike ovo istraživanje oslonilo se na analizu crnogorskih dokumenata socijalne politike kako bi se u njima prepoznao prostor za širenje koncepta razvoja kombinirane socijalne politike. U tu svrhu analizirani su sljedeći dokumenti: Strategija za suzbijanje siromaštva i socijalne isključenosti 2007.-2011.; Strategija razvo-

ja sistema socijalne i dječje zaštite u Crnoj Gori 2008.-2012. te Zakon o socijalnoj i dječjoj zaštiti iz 2005. godine.⁵

U cjelini gledano, analizirani dokumenti donošeni su na participativnoj osnovi uz uključenost predstavnika relevantnih dionika. Postupno, a više u novije vrijeme, dokumenti upućuju na potrebu suradnje lokalnih socijalnih aktera u programima pripreme i provedbe socijalnih programa. Međutim, sustav je centraliziran, birokratiziran i neelastičan. Prostor za nove inicijative organizacija civilnog društva svakako je ograničen u okolnostima kada se država ne obvezuje na financiranje njihovih programa rada. Ističe se potreba za demokratizacijom socijalnog razvoja koja će podrazumijevati odgovarajuće demokratske procese i standarde uključivanja socijalnih aktera u zagovaranje i pružanje socijalnih usluga. Rasprava s fokusne grupe ukazuje na: centraliziranost sustava, nedostatni profesionalni kapaciteti nadomješteni su inozemnim programima tehničke pomoći koja se u analizama nije bavila lokalnim posebnostima sustava, kapaciteti civilnog vodstva i inicijativa su skromni i uglavnom počivaju na nasljeđu iz ranijeg režima. Zbog dominantne uloge inozemne tehničke pomoći ovi su dokumenti manje vlasništvo lokalnih dionika.

Odredbe Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti govore da glede materijalnih davanja iz sustava socijalne zaštite »Opština može, u skladu sa materijalnim mogućnostima, obezbijediti materijalna davanja iz socijalne zaštite, kao što su: jednokratne pomoći; subvencije u plaćanju komunalnih usluga koje pružaju javna preduzeća koja osniva opština i druga materijalna davanja iz so-

cijalne zaštite.« (čl. 31). Isto tako, opština može »(...) obezbijediti materijalna davanja iz dječje zaštite, kao što su: pomoć za novorođeno dijete; pomoć za nabavku školskog pribora i druga materijalna davanja.« (čl. 59). Prijevod: »Općina može, u skladu sa materijalnim mogućnostima, osigurati materijalna davanja iz socijalne zaštite, kao što su: jednokratne pomoći; subvencije u plaćanju komunalnih usluga koje pružaju javna poduzeća koja osniva općina i druga materijalna davanja iz socijalne zaštite.« (čl. 31). Isto tako, općina može »(...) osigurati materijalna davanja iz dječje zaštite, kao što su: pomoć za novorođeno dijete; pomoć za nabavku školskog pribora i druga materijalna davanja.« (čl. 59). Ove odredbe efektivno znače da građani nemaju ista socijalna prava, već da bogatije općine mogu izdvajati dodatna sredstva za socijalne potrebe, a onda to povećava nejednakosti u društvu⁶. Čini se da učinci ovakve politike, temeljem rasprave u fokus grupi, nisu dovoljno osviješteni u crnogorskom društvu.

CILJEVI I METODOLOGIJA ISTRAŽIVANJA

Ranije iznesen teorijsko-analitički okvir s uvidima o trendovima razvoja modela kombinirane socijalne politike u tranzicijskim zemljama te zadani okvir razvoja kombinirane socijalne politike u analiziranim crnogorskim dokumentima odredili su ciljeve ovog istraživanja.

Cilj projekta je bio, temeljem akcijski orijentiranog istraživanja, potaknuti razvoj kombinirane socijalne politike s naglaskom na razvoj civilnog društva kao važnog dionika socijalnih reformi u Crnoj Gori.

⁵ U vrijeme pisanja istraživačkog izvještaja na snazi je bio Zakon o socijalnoj i dječjoj zaštiti iz 2005. godine (Službeni list Crne Gore br. 78/2005.). Prijedlog zakona iz srpnja 2012. godine bio je povučen iz procedure u siječnju 2013. godine te je novi zakon usvojen 28. svibnja 2013. godine i stupio je na snagu 11. lipnja 2013. (Službeni list Crne Gore br. 27/2013.).

⁶ Ove su odredbe i njihovi učinci usporedivi sa situacijom u Hrvatskoj (Bežovan, 2010.).

Specifični ciljevi projekta bili su:

- prepoznati ulogu, postignuća, probleme i izazove različitih dionika (općina/gradova, centara za socijalni rad, socijalnih ustanova (ustanova socijalne zaštite), burze rada i organizacija civilnog društva) u razvoju socijalne politike
- zaposlenima u socijalnom sektoru i aktivistima u organizacijama civilnog društva pružiti nova znanja kako bi mogli dati doprinos razvoju kombinirane socijalne politike
- potaknuti utemeljenje nove mreže predstavnika različitih dionika, s relevantnim znanjima i vještinama,

obavezanim za dugoročnu suradnju u programima razvoja kombinirane socijalne politike u Crnoj Gori.

U tom smislu, iskristaliziralo se glavno istraživačko pitanje: Koliki je prostor za širenje koncepta razvoja kombinirane socijalne politike i tko su ključni dionici tog procesa?

Podaci u ovom projektu prikupljeni su poštanskim anketnim upitnikom. Sastavljeni su upitnici za: gradove/općine⁷, centre za socijalni rad (CZSR), ustanove socijalne zaštite (kasnije u tekstu socijalne ustanove), burze rada te za udruge/nevladine organizacije u području socijalne politike⁸.

Tablica 1.

Poslani i vraćeni upitnici prema strukturi organizacija i upitnika

Organizacija	Poslano	Vraćeno	% povrata
CZSR (Centar za socijalni rad i područne jedinice)	21	20	95,2%
Općine i gradovi (lokalne vlasti)	21	13	61,9%
Burze rada (i uredi)	21	10	47,6%
Ustanove socijalne zaštite (javne i privatne)	16	10	62,5%
Organizacije civilnog društva (nevladine organizacije)	97	51	52,6%
UKUPNO	176	104	59,1%

Poslano je 176 upitnika, a vratilo se 104 upitnika, dakle 59,1% organizacija/institucija sudjelovalo je u istraživanju. Ostvaren je zadovoljavajuć povrat upitnika za centre za socijalni rad gdje samo jedan centar nije odgovorio na upitnik, te za općine i gradove koji su se odazvali na istraživanje ispunjavanjem više od 60% upitnika, kao i so-

cijalne ustanove. Međutim, u istraživanju nije sudjelovala niti jedna privatna socijalna ustanova. Manji odziv za sudjelovanje u istraživanju imale su organizacije civilnog društva⁹ (nevladine organizacije) te burze rada, odnosno njihovi uredi (tablica 1.).

⁷ U Crnoj Gori lokalnu samoupravu čine jedan grad i prijestolnica te 19 lokalnih samouprava odnosno općina. U upitniku su sudjelovali predstavnici lokalnih vlasti iz pojedinih jedinica lokalne samouprave.

⁸ Svim dionicima su poslana ankete, a dio odgovora koji se ovdje obrađuje zapravo je uzorak koji je dobiven takvim pristupom.

⁹ Civilne organizacije u Hrvatskoj također se rjeđe odazivaju na ovakve ankete.

GRADOVI I OPĆINE KAO DIONICI KOMBINIRANE SOCIJALNE POLITIKE

Od 13 gradova i općina, kao lokalne vlasti, socijalne programe izrađuje njih 12, a samo jedna općina navodi kako nema lokalni socijalni program. Najstariji socijalni program ima općina Žabljak i on datira iz 1992. godine, ostali programi doneseni su od 2000. do 2008. godine. Podatak o godini u kojoj je donesen socijalni program nisu dale 3 općine. Među prvim socijalnim programima su oni doneseni u glavnom gradu Podgorici iz 2000. godine i iz prijestolnice Cetinje iz 2002. godine¹⁰.

Socijalni program gradova/općina

U gradskim i općinskim »sekretarijati-ma (odsjecima) za društvene djelatnosti i opću upravu« na provedbi socijalnog programa zaposlene su u prosjeku 2 osobe u punom radnom vremenu. Najviše zaposlenih je u Podgorici i Nikšiću – 5 osoba, a slijedi ih Cetinje sa 4 zaposlene osobe. Samo 2 općine navode kako nemaju zaposlenih osoba u punom radnom vremenu na poslovima provedbe socijalnog programa.

Sredstva za provedbu socijalnog programa izdvajaju se iz ukupnog proračuna gradova i općina (podaci iz 2011. godine) i kreću se od najmanje 5 000,00 € (Žabljak), do najviše 684 000,00 € (Podgorica). Ako se pogleda iznos izdvajanja po stanovniku, vidi se da su izdvajanja puno veća u velikim gradovima. U Žabljaku je izdvajanje 1,4 € po stanovniku, dok je u Podgorici taj iznos više nego udvostručen i iznosi 3,7 € (izračun autora prema Popisu stanovništva, 2011.). Temeljem podataka prikupljenih upitnikom, izdvajanja se djelomično vežu uz veličinu općina i gradova, tako je u ma-

njim općinama (Žabljak i Mojkovac) izdvojeno između 5 000 i 20 000 €, kod srednje velikih općina (Pljevlja, Cetinje, Budva, Danilovgrad, Herceg Novi) izdvojeno je od 35 000 do 90 000 €, a u većim gradovima (Bijelo Polje, Nikšić, Podgorica) od 252 000 do 684 000 €. U odnosu na udio socijalnog u okviru ukupnog proračuna općina i gradova udjeli se kreću od 0,12 do 2,97%, a u prosjeku je to 1,25% od ukupnog lokalnog proračuna. Na slične trendove ukazuju i hrvatski rezultati (Bežovan, 2010.). K tome, valja imati na umu velike regionalne nejednakosti u Crnoj Gori gdje je dohodak u sjevernoj regiji 3,5 puta niži od dohotka u središnjoj regiji (Fabris, 2013.).

Pet najzastupljenijih programa za koje se izdvojilo najviše sredstava su: program jednokratnih i drugih novčanih pomoći te materijalne pomoći (hrana, higijenske potrepštine, obitelji sa članom koji ima teškoće u razvoju, za kupovinu udžbenika i školskog pribora, nabavka lijekova i troškovi liječenja, boračko-invalidska zaštita) – 18 navedenih primjera. Slijede projekti socijalnog karaktera (financiranje OCD (NVO-a), institucija i drugih organizacija – Crveni križ, gerontodomačice i gerontološka služba, pomoć i njega u kući, dnevni boravak) – 17 navedenih primjera, te troškovi stanovanja i rješavanje stambenih pitanja osoba u stanju socijalne potrebe... Slijede programi financiranja prijevoza učenika i prosvjetnih djelatnika, te stipendiranje učenika i studenata. Ovdje se spominju i programi financiranja vrtića i osiguravanje sredstava za osobe s invaliditetom, te donacije školama i pomoć za novorođenčad, financiranja za ogrjev, financiranje stručnih suradnika za prevenciju narkomanije i financiranje rada komisije za usmjeravanje djece sa posebnim obrazovnim potrebama.

¹⁰ Rezultati istraživanja dobiveni anketom imaju prizvuk »crnogorskog etosa« koji je već davno identificirao Rudi Supek (1963.) u kojem se društvene činjenice vidljivo uljepšavaju, a one se poslije u otvorenoj raspravi fokus-grupe opozivaju, a i statistički podaci o socijalnim problemima dovode u pitanje stavove i procjene dobivene anketom.

Najčešći i najveći problem u provedbi socijalnih programa je nedostatak financijskih sredstava za provedbu socijalnog programa i to navodi 8 općina/gradova (61,5%). Česti problem predstavlja i nepostojanje jedinstvene baze podataka o osobama u stanju socijalne potrebe i/ili precizne evidencije o korisnicima i korištenju njihovih prava, nepostojanje socijalnog kartona – navodi kao problem 7 općina/gradova (53,8%). Nedostatak adekvatnog prostora, slaba tehnička opremljenost i nedostatak stambenih jedinica za osobe u stanju socijalne potrebe problemi su u 5 slučajeva (38,5%). Spominje se nepostojanje jasnih standarda za pružanje usluga kao i problem nadležnosti. Navodi se porast broja korisnika, nedostatak kadrova i programa te problem organiziranja programa inkluzije za djecu s posebnim potrebama.

Prema procjeni lokalnih vlasti one raspoložu s nedovoljno sredstava ili spajaju kraj s krajem u području socijalne politike (tablica 2.).

Tablica 2.

Procjena ima li grad/općina dovoljno sredstava za rješavanje socijalnih problema

	Broj odgovora	%
Potpuno nedovoljno	0	0
Nedovoljno	8	61,5
Spajamo kraj s krajem	3	23,1
Dovoljno	2	15,4
Više nego dovoljno	0	0
Ukupno	13	100

Izdvajanja iz gradskih/općinskih proračuna za socijalne organizacije civilnog društva

Dio socijalnih proračuna vlasti ulažu i u programe organizacija koje djeluju u so-

cijalnom području te tako doprinose razvoju civilnog društva, odnosno kombinirane socijalne politike. Ukupno je navedeno financiranje 37 organizacija, a u prosjeku je po općini financirano 2,85 organizacija. Tri općine/grada ne navode financiranje takvih organizacija u 2011. godini. Raspon broja organizacija financiranih u okviru socijalnog programa je od 2 do 6 organizacija. Jedanaest lokalnih vlasti navodi ukupno 65 aktivnih organizacija koje se bave socijalnim pitanjima, a raspon aktivnih je od 1 do 15.

Među socijalnim organizacijama civilnog društva koje financiraju općine/gradovi dominiraju prema djelatnosti udruge osoba s invaliditetom (paraplegičara, organizacije gluhih i slijepih osoba), te organizacije roditelja djece sa smetnjama u razvoju, organizacije koje se bave pravima manjina te djecom i mladima. Lokalne vlasti ocjenjuju programe koje nude organizacije civilnog društva uglavnom kvalitetnim, odnosno osrednjim. A sličnom se procjenjuje i suradnja s ovim organizacijama.

Predstavnici općina i gradova ocijenili su kvalitetu programa organizacija civilnog društva uglavnom kvalitetnima. Manji broj obuhvaćenih gradova i općina (4) ocijenio je kvalitetu programa osrednjom ocjenom (30,8%).

Primjeri suradnje očituju se kroz zajedničko konstituiranje radnog tijela za ostvarivanje prava osoba s invaliditetom, podršku u pisanju projekata, financijsku podršku, osiguravanje prostora i komunalnih usluga, razmjenu informacija, potpisivanje sporazuma o partnerstvu na određenim projektima, kadrovsku ispomoć – angažiranje stručnjaka na projektima organizacija – logoped, psiholog, socijalni radnik¹¹.

¹¹ U okviru aktivnosti spominje se i projekt »Podrška razvoju socijalne politike i stvaranje servisne mreže partnerstva između organizacija civilnog društva i javne vlasti u Crnoj Gori« koji se provodi u Nikšiću i Bijelom Polju, ali bez dodatnih informacija o postignućima tog projekta.

Očekivano, najveću prepreku boljoj suradnji s organizacijama civilnog društva predstavlja nedostatak financijskih sredstava, češće navođeni problemi su nedostatak kadrova u lokalnim vlastima i OCD-ima, nedovoljna aktivnost OCD-a (mali broj projekata, velik broj OCD-a i njihovo rivalstvo), loša i nedovoljna komunikacija. Glede poboljšanja suradnje, lokalne vlasti uglavnom očekuju da organizacije civilnog društva poduzmu odgovarajuću inicijativu.

Suradnja gradova/općina s centrima za socijalni rad

Suradnja lokalnih vlasti s centrima za socijalni rad ocijenjena je uglavnom dobrom i vrlo dobrom. Gradovi i općine ocijenili su suradnju s centrima za socijalni rad i njihovim područnim jedinicama uglavnom dobrom i vrlo dobrom, i takvu suradnju ističe 12 ispitanih jedinica lokalne samouprave (92,3%). Kao primjeri dobre suradnje navode se: distribucija poklonpaketa i paketa hrane; raspodjela sredstava za školski pribor; izrada lokalnih strategija npr. suradnja na izradi programa za socijalnu inkluziju; zajednički rad na nacionalnim strateškim dokumentima i projektima; rješavanje stambenih problema, gradnja doma za stare i uključivanje starih u geronto program; zajednički rad na projektu »Njega starih lica«¹²; razmjena informacija o stanju na terenu i vrsti pomoći; suradnja

s uredom za prevenciju narkomanije i suradnja po pitanju usmjeravanja djece s posebnim potrebama; zajedničko partnerstvo u pružanju pomoći siromašnima, starima i iznemoglima te osobama s invaliditetom.

Vidovi suradnje lokalnih vlasti i centara dominantno se ostvaruju kroz razmjenu informacija, a zajedničke projekte navodi samo 5 lokalnih vlasti.

Nedostatak financijskih sredstava, problem nadležnosti i nejasne podjele poslova, neusklađenost u provedbi socijalnog programa, nedostatak precizne evidencije korisnika pomoći, problem centralizirane socijalne i dječje zaštite, prostorno-tehnička neopremljenost, neadekvatna informiranost potencijalnih korisnika o uslugama problemi su koji priječe bolju suradnju.

Suradnja gradova/općina s javnim i privatnim socijalnim ustanovama

Suradnja gradova/općina s javnim ustanovama ocijenjena je uglavnom dobrom i vrlo dobrom, no prema strukturi odgovora, zapravo se dobiva slika nepostojanja određenih oblika ustanova za npr. zbrinjavanje starijih osoba – domova za starije i nemoćne, gdje se pojavljuje podatak gdje čak 8 općina i gradova ne ocjenjuje takvu suradnju (61,5%), te ustanova za pomoć i njegu koje postoje samo na području dvije općine/grada (tablica 3.).

¹² Geronto program ili »Njega starih lica« program je javnih radova koji se ostvaruje u većini općina. Financira ga zavod za zapošljavanje i općina koja bira pružatelja usluge brine o starijima. Najčešće se usluga ugovara sa organizacijom Crvenog križa, no može ga provoditi i druga nevladina organizacija.

Tablica 3.

Ocjena suradnje gradova / općina s javnim ustanovama

	Nema suradnje	Vrlo loša	Uglavnom loša	Osrednja	Uglavnom dobra	Vrlo dobra	Bez odgovora
Vrtići	0	0	0	1	3	5	4
Škole	0	0	0	1	4	6	2
Dom zdravlja	0	0	0	1	4	5	3
Dom za starije i nemoćne	0	1	0	1	1	2	8
Ustanove za pomoć i njegu	0	0	0	0	1	1	11

Privatne socijalne ustanove postoje i gradovi/općine surađuju s njima u Ulcinju, Tivtu, Pljevljama i Danilovgradu, a to su: vrtići, škole, domovi za starije i nemoćne.

Lokalne vlasti s javnim i privatnim socijalnim ustanovama surađuju razmjenom informacija te provedbom zajedničkih projekata.

Bolja međusektorska suradnja

U istraživanju smo htjeli provjeriti koliko bi se boljom suradnjom ministarstava,

lokalnih vlasti, centara za socijalni rad, javnih ustanova, organizacija civilnog društva, zavoda za zapošljavanje, vjerskih zajednica, privatnih socijalnih ustanova, prema ocjeni gradova/općina mogli priskrbiti dodatni resursi (donacije u novcu, volonterski rad) radi podmirivanja potreba u socijalnim područjima. Prema dobivenim rezultatima (tablica 4.), ovakva bi suradnja bila važna za mobilizaciju znatnih resursa.

Tablica 4.

Rezultat bolje međusektorske suradnje

	Broj	%
Bolja suradnja ne bi povećala nego smanjila dostupne resurse	0	0
Bolja suradnja ne bi doprinijela osiguranju dodatnih resursa	1	7,7
Boljom suradnjom moglo bi se osigurati malo dodatnih resursa	2	15,4
Boljom suradnjom mogli bi se osigurati neki dodatni resursi	2	15,4
Boljom suradnjom mogli bi se osigurati značajno veći resursi	7	53,8
Bez odgovora	1	7,7
Ukupno	13	100

Kao potencijalni inicijator aktivnosti za mobilizaciju dodatnih resursa najčešće se navodi ministarstvo – 7 odgovora (53,8%), slijedi inicijativa lokalne vlasti, centra za socijalni rad, i na kraju 2 navoda o civil-

nom sektoru kao inicijatoru. Lokalne vlasti bile su u prilici pohađati edukacije koje su ih upućivale na suradnju s lokalnim dionicima.

Spremnost građana na sudjelovanje i suradnju

Gradovi i općine procjenjuju spremnost građana niskom i osrednjom u području dobrovoljnog rada odnosno volontiranja, dok je njihova spremnost na području davanja donacija ocijenjena još slabijom ocjenom.

Suradnja gradova/općina s medijima

Suradnja s medijima ocijenjena je kao dobra za nešto više od 60% općina/gradova. Dio općina, njih 10, navelo je primjere dobre odnosno loše suradnje s medijima, a ona je vidljiva kroz medijsko pokroviteljstvo svih aktivnosti, programa, manifestacija, obavještavanje javnosti i informiranje o načinu i vidovima pomoći; praćenje realiziranih projekata; upoznavanje građana s pravima i načinima ostvarivanja prava iz područja socijalne zaštite; intervjuiranje građana o radu *Sekretarijata* (gradskog ureda); medijsku kampanju prilikom otvaranja dnevnog centra; u vrijeme izvanrednog stanja lokalna uprava i mediji jako su dobro surađivali što je utjecalo na brže rješavanje problema na terenu; obavještavanje o učešću građana u procesu donošenja lokalnih planova iz područja socijalne zaštite; medijsko praćenje slučajeva pomoći socijalno ugroženim obiteljima; ukazivanje na socijalne slučajeve pa se tako potiče intervencija i bolji rad određenih NVO-a i organizacija koje se bave socijalnim pitanjima. Naveden je i jedan primjer loše suradnje kada u izvještavanju ne vode računa o privatnosti pojedinca.

Društveno odgovorno gospodarstvo

Primjere društveno odgovornog gospodarstva navodi 7 općina/gradova. Navode se imena poduzeća koja pomažu financijski ili materijalno određene socijalne projekte ili građane. Pomoć se očituje kroz aktivnosti: pomoć u adaptiranju dnevnog centra,

donacije za organiziranje humanitarnog koncerta, donacije u igračkama i odjeći za djecu sa smetnjama u razvoju, donacije za prednovogodišnje praznike, donacije drva za ogrjev, osnovne živežne namirnice i higijenski proizvodi za obitelji u socijalnoj potrebi, donacije za pučku (narodnu) kuhinju, paketi za pripadnike romske populacije i osobe s invaliditetom.

Socijalna situacija u općinama/gradovima

Lokalne vlasti procjenjuju sadašnju socijalnu situaciju uglavnom lošom i osrednjom. Razvoj socijalne situacije u sljedećih nekoliko godina ocjenjuje se nešto većim ocjenama te se očekuje određeni pozitivni trend. Međutim, najveći broj lokalnih vlasti procjenjuje kako se situacija neće značajno promijeniti i kako će biti podjednaka današnjoj. Financijske, kadrovske i ostale mogućnosti općina/gradova u području rješavanja socijalnih problema ostat će podjednake ili će se donekle povećati u sljedećih nekoliko godina. Rasprava na fokusnoj grupi dodatnim je argumentima ukazala da su lokalni socijalni problemi veći, a perspektiva neizglednija, te da drugi dionici tu vide veće prijetnje i rastuće rizike.

Razvojni – strateški dokumenti

Dio gradova/općina donio je strateške razvojne dokumente u kojima su prepoznati razvojni socijalni problemi i postavljeni su odgovarajući ciljevi. Nešto više od polovice njih navelo je kako u njihovoj općini postoji razvojni strateški dokument, dok ih trećina navodi kako takav dokument ne postoji. Međutim, postoji problem s odgovarajućim podatcima o socijalnim problemima i o kvaliteti života pa se iskazuje potreba za izradom socijalne slike gradova i općina.

Potrebna nova znanja i vještine

Provedbom ovog istraživanja predstavnicima lokalnih vlasti ponuđena je edukacija u svrhu stjecanja novih znanja i vještina potrebnih za bolje vođenje poslova (tablica 5.).

Tablica 5.

Iskazivanje potreba za novim znanjima i vještinama prema tematskim jedinicama

	Broj	%
Upravljanje organizacijom – menadžment	0	0
Strateško planiranje	4	11,4
SWOT / PEST analize	0	0
Procjena socijalnih potreba (socijalna slika)	12	34,3
Razumijevanje i primjena koncepta socijalne kohezije	4	11,4
Programi borbe protiv siromaštva i socijalne isključenosti	7	20,0
Socijalni marketing	0	0
Razvoj fondacija lokalnih zajednica	8	22,9

Predstavnici gradova i općina iskazali su najveću potrebu za edukacijom na području »procjene socijalnih potreba i izrade socijalnih slika«, zatim za »razvoj zaklada lokalnih zajednica« i »programe borbe protiv siromaštva i socijalne isključenosti«. Glede novih znanja i vještina, predstavnici centara za socijalni rad ponajviše iskazuju interes za teme: programi borbe protiv siromaštva i socijalne isključenosti, razvoj zaklada lokalnih zajednica i socijalni marketing.

CENTRI ZA SOCIJALNI RAD KAO DIONICI KOMBINIRANE SOCIJALNE POLITIKE

Uloga centara za socijalni rad prepoznata je kao ključna u razvoju sustava kombinirane socijalne politike zbog stručnih kompetencija i nadležnosti koju centri za socijalni rad imaju u svojim lokalnim zajednicama.¹³ Međutim, centraliziran sustav upravljanja i financiranja te nedostatak financijskih sredstava, ali i nejasna nadležstva u odnosu na ministarstva i lokalne vlasti, ne govore u prilog tako snažne pozicije centra.

U centrima i njihovim područnim jedinicama odaziv na ispunjavanje upitnika bio je skoro 100-postotni, od poslanih 21 vratilo se 20 upitnika. Na upitnik je odgovorilo ukupno 10 centara i 10 područnih jedinica centara za socijalni rad. Centri za socijalni rad i njihove područne jedinice pružaju usluge različitom broju stanovništva. Prema podacima iz Popisa stanovništva 2011., Crna Gora ima 620 029 stanovnika. Najmanje je 2 100 stanovnika u nadležnosti jedne područne jedinice (Šavnik), odnosno najviše je 185 973 stanovnika u nadležnosti Centra za socijalni rad Podgorica.

Broj stalno zaposlenih stručnih osoba kreće se od najmanje 1 zaposlene stručne osobe (i to u područnoj jedinici Žabljak) do 42 stalno zaposlene stručne osobe u Podgorici.

Ocjena doprinosa članova upravnih odbora djelovanju centara i njihovih područnih jedinica je osrednja, što znači da članovi upravnih odbora svojim znanjem i iskustvom doprinose djelovanju centra samo kada za to postoji potreba.¹⁴

¹³ U crnogorskom sustavu socijalne zaštite polazimo od toga da centri za socijalni rad imaju izvjesnu stožernu ulogu na lokalnoj razini.

¹⁴ Na fokusnoj grupi istaknuta je činjenica politiziranosti statusa u državnim ustanovama i na fenomen »doživotnih direktora« koji imaju dvojbene kompetencije te na problem nasljeđa jednopartijskog sustava.

Suradnja centara za socijalni rad s lokalnim vlastima

Procjena suradnje centara i područnih jedinica s lokalnim vlastima ocijenjena je uglavnom dobrom i vrlo dobrom. Od obuhvaćenih 20 centara za socijalni rad njih 13 navodi uglavnom dobru i vrlo dobru suradnju (65%), dok je samo u jednom centru ta suradnja ocijenjena vrlo lošom, a u 5 centara za socijalni rad osrednjom.

Primjeri dobre suradnje najvećim dijelom odnose se na usluge i naknade za korisnike centra, a to su: jednokratne novčane pomoći, rad s ugroženim obiteljima i razmjena informacija o njihovim potrebama, smještaj u ustanove, paketi za djecu, nabava ogrjeva, raspodjela humanitarne pomoći, donatorske akcije, informacije o korisnicima prava na subvencije za trošak električne energije. Drugi primjeri odnose se na neke zajedničke projekte i partnerstvo: otvaranje lokalnih servisa – dnevni boravak za stare, stanovanje uz podršku za djecu koja napuštaju dječji dom. Navode se i primjeri sudjelovanja u izradi lokalnih dokumenata i politika te sudjelovanje u radu različitih komisija, lokalni plan za djecu, konzultacije i komisije za rješavanje stambenih pitanja za socijalne slučajeve, suradnja s Kancelarijom (Uredom) za prevenciju bolesti ovisnosti, zaštita djece s posebnim obrazovnim potrebama, suradnja s Komisijom za usmjeravanje u obrazovni program.

Vidovi suradnje koji se ostvaruju između centara i lokalnih vlasti uključuju razmjenu informacija, zajedničke projekte te druge oblike suradnje. Zajedničke projekte kao vid suradnje navodi 15 centara i njih 9 navodi primjer kako se ta suradnja manifestira: kroz aktivnu uključenost stručnih radnika centra; rješavanje stambenih problema; izradu akcijskih planova za mlade i djecu; rad komisije usmjeravanja djece s posebnim potrebama; lokalni plan za razvoj socijalnih usluga za djecu i mlade.

Probleme koji sprečavaju bolju suradnju navodi 13 centara, a najveći i najčešće spominjani problem je nedostatak financijskih sredstava, posebno za provedbu socijalnih projekata. Drugi češće spominjani problem je nezainteresiranost, manjak volje, neinformiranost o radu centra, ali i nedovoljna stručnost zaposlenih i nedostatak stručnog kadra u centrima. Problem loše organizacije nadležnosti i zakonske regulative obilježava i nedostatak sustavne suradnje, nesamostalnost u odlučivanju (potpuna nadležnost ministarstva nad ustanovom i centralizirani sustav socijalne zaštite), jaz između lokalnih i državnih tijela, podijeljenost republičkih i općinskih institucija. Drugi problemi koji se navode u manjem broju su nedostatak stambenog prostora za zbrinjavanje socijalno ugroženih, ali i manjak prostorija za rad centara. Očito se radi o izvjesnoj marginaliziranosti socijalnih ustanova koja je prisutna i u Hrvatskoj (Bežovan, 2010.).

Usporedbom ocjena, u međusektorskoj analizi, vidljivo je kako gradovi/općine ocjenjuju suradnju s centrima za socijalni rad višim ocjenama i ona je u prosjeka vrlo dobra, dok centri za socijalni rad suradnju s gradovima i općinama ocjenjuju nešto nižom ocjenom.

Suradnja centara za socijalni rad s drugim dionicima

Centri uglavnom dobro surađuju s vrtićima i školama, a nešto lošije s domovima zdravlja, a najbolje je ocijenjena suradnja s domovima za stare i nemoćne. Suradnja s privatnim ustanovama koje su malobrojne veoma je loša. Oblici suradnje kroz zajedničke projekte, partnerstva u socijalnim intervencijama te razmjenu informacija ne govore o umreženosti centara sa socijalnim ustanovama na lokalnoj razini.

Centri uvažavaju programe OCD-a i ocjenjuju ih uglavnom kao osrednje i

uglavnom kvalitetne. Suradnja s OCD-ima ocijenjena je dobrom i vrlo dobrom od strane 9 centara za socijalni rad (tablica 6.).

Tablica 6.

Ocjena suradnje centara za socijalni rad i OCD-a koji se bave socijalnim pitanjima

	Broj odgovora	%
Nema suradnje	2	10
Vrlo loša	1	5
Uglavnom loša	1	5
Osrednja	4	20
Uglavnom dobra	5	25
Vrlo dobra	4	20
Bez odgovora	3	15
Ukupno	20	100

Najčešći vid suradnje je razmjena informacija o korisnicima, polovica centara ima zajedničke projekte s civilnim organizacijama, od osiguravanja egzistencije ugroženim skupinama do suorganizacije radionica i seminara. Centri u prosjeku surađuju s većim brojem OCD-a od lokalnih vlasti. Bolja suradnja onemogućena je nezainteresiranošću OCD-a, malim brojem OCD-a koji se bave socijalnim pitanjima i kontinuiranošću njihovih projekata, preopterećenošću stručnog osoblja u centrima i, na kraju, nedovoljnom stručnošću civilnih organizacija. Slične primjedbe daju i hrvatski centri (Bežovan, 2010.).

U sustavu koji je obilježen centraliziranošću suradnja centara s resornim ministarstvom ne čini se problematičnom, štoviše, ona je uglavnom dobra i vrlo dobra. Međutim, ta je suradnja očito prilično skromna i ističe se više problema nego primjera suradnje. Centri se redovito ne konzultiraju kod provođenja programa, ministarstvo s njima ne komunicira te im ne osigurava odgovarajuće edukacije. Neposredni susreti i

razmjena iskustva, informatizacija sustava, decentralizacija dijela nadležnosti, bolja edukacija i veći broj stručno zaposlenih osoba stavljaju se kao teret na stranu ministarstva.

Suradnja centara za socijalni rad s medijima, gospodarstvom, građanima

Uz rjeđe iznimke, centri doživljavaju medije kao saveznike u ostvarivanju svojih poslanja. S druge strane, suradnja s gospodarskim subjektima tek je u povojima i ostvaruje se kroz donacije siromašnima, a navodi se i zapošljavanje štíćenika iz dječjih domova. Prema iskustvima centara, potencijali glede volontiranja i doniranja građana više su nego skromni.

Lobiranje za interese centara i njihovu moguću bolju poziciju uglavnom se ne prakticira, a to se, na neki način, supstituiralo lobiranjem za interese korisnika.

Sadašnje socijalne prilike na svojim područjima centri vide kao loše i ne vide mogućnosti skorog oporavka. Međutim, drži se da bi se boljom međusektorskom suradnjom mogli mobilizirati dodatni resursi kako bi se prevladali neki socijalni problemi. I znakovito, kao predvodnika u poslu mobilizacije lokalnih resursa vidi se ministarstvo.

Glede provedbe »Strategije razvoja socijalne i dječje zaštite za period 2008.-2012. godine« ne vide se konkretni rezultati.

Među većim brojem projekata koji imaju izvjestan inovativni potencijal valjalo bi izdvojiti volontiranje srednjoškolaca koji pomažu starima, odgojnu mjeru rada za opće dobro maloljetnih prekršitelja zakona, te psiho-socijalnu podršku mladim, socijalno isključenim punoljetnim osobama.

BURZE (BIROI) RADA KAO DIONICI KOMBINIRANE SOCIJALNE POLITIKE

Od 21 upitnika burzama (biroima) rada i njihovim uredima (kancelarijama) vratilo se 10 upitnika (47,6%). Broj stalno zaposlenih stručnih osoba kreće se od najmanje 2 do najviše 32 stručnjaka u burzi rada. U uredima je u prosjeku zaposleno nešto manje od 3 (2,8) stručne osobe, dok je u burzama rada zaposleno prosječno 23 stručnih osoba.

Suradnja burze rada s lokalnim dionicima

Razina suradnje burze rada s gradovima i općinama uglavnom je vrlo dobra, a kao najčešći oblici suradnje navode se javni radovi, financiranje pripravnika kroz akcije zapošljavanja te sudjelovanje u izradi lokalnog plana za socijalnu inkluziju i razvoj socijalnih usluga. Bolju suradnju nije moguće ostvariti zbog nezainteresiranosti, nerazumijevanja i manjka inicijative lokalnih vlasti te slabih ljudskih resursa za EU projekte.

Burze rada bolje od ostalih surađuju s lokalnim dionicima, a posebno se ističe suradnja s poduzetnicima, poslodavcima i obrazovnim ustanovama. U tim okvirima je i suradnja s organizacijama civilnog društva, s tim da se ovdje provodi nešto veći broj zajedničkih projekata. Kvalitetniji ljudski resursi i češće inicijative civilnih organizacija pomaknule bi suradnju na višu razinu.

Interesi medija za rad burze rada su veći i njima su otvorenija vrata medijskog pro-

stora nego drugim dionicima u području socijalne politike.

Burze rada pitane su da ocijene sadašnju situaciju glede problema nezaposlenosti na području svoje nadležnosti te da procijene razvoj situacije na području zapošljavanja u sljedećih nekoliko godina.¹⁵ Sadašnja situacija ocijenjena je srednjom ocjenom, dok su donekle optimistično ocijenili razvoj situacije u području zapošljavanja s očekivanjima da će ona biti nešto bolja od današnje. Financijske i kadrovske mogućnosti kojima raspolažu burze rada ostat će podjednake u narednom razdoblju, a ističu se problemi nerazvijene privrede, nedostatak poduzetničkih inicijativa te velik broj korisnika socijalne pomoći.¹⁶

Boljom suradnjom na lokalnoj razini, prema iskustvu burze, moglo bi se osigurati neke dodatne resurse kojima bi se podmirile lokalne socijalne potrebe, a kao predvodnika takve suradnje vidi se lokalna vlast.

Burze rada iskusile su praksu lobiranja za ostvarivanje svojih projekata i time jačanja svoje pozicije u društvu.

Poduzetnički identitet burze rada prepoznaje se i u većem broju projekata koje provode. Projekti socijalnog uključivanja, zapošljavanja mladih te kreativne radionice pripadale bi inovativnom dijelu projekata.

Burze rada procijenile su kako je problem siromaštva i socijalne isključenosti osrednji problem na području njihova djelovanja, a aktivnosti borbe protiv siromaštva i socijalne isključenosti nisu baš primjetne. Predlažu se aktivnosti kojima bi se ostvario veći utjecaj na smanjenje siromaštva i socijalne isključenosti na lokalnim razinama. Najviše se spominje otvaranje no-

¹⁵ Krajem 2012. godine u Crnoj Gori bilo je 31 232 nezaposlenih, a stopa registrirane nezaposlenosti bila je 13,5%.

¹⁶ Krajem 2012. godine »materijalno obezbjeđenje«, kao novčanu socijalnu pomoć primalo je 45 600 građana, a to je 7,3% populacije. Pravo na »materijalno obezbjeđenje« može ostvariti pojedinac pod uvjetom da mu mjesečni prihod iz prethodnog kvartala ne prelazi 63,50 €, za obitelj s dva člana to je 76,20 €. Prilikom ostvarivanja ovog prava provjerava se i imovina. Od 2007. godine broj korisnika ovog prava povećao se za 11,6% (Fabris, 2013.).

vih radnih mjesta, edukacija kadrova za rad u turizmu, razvijanje poduzetničkog duha, reforma socijalne zaštite, imovinski kartoni, promjena kriterija za dodjelu socijalnih davanja, suzbijanje rada na crno i subvencije za zapošljavanje marginalnih grupa.

Burze rada navode »SWOT / PEST analize« kao najpotrebnije područje za koje su im potrebna nova znanja i vještine, a slijede područja »razvoj zaklada lokalnih zajednica«, »procjena socijalnih potreba (socijalne slike)«, »razumijevanje i primjena koncepta socijalne kohezije« te »programi borbe protiv siromaštva i socijalne isključenosti«.

Glede uloge civilnog društva u rješavanju socijalnih problema u lokalnim zajednicama, ističe se potreba za njihovom dodatnom edukacijom, kontrolom troškova i monitoriranjem provedbe projekata.

SOCIJALNE USTANOVE KAO DIONICI KOMBINIRANE SOCIJALNE POLITIKE

U istraživanju su sudjelovale samo javne socijalne ustanove, njih 10, odnosno 62,5% od ukupno poslanih upitnika. O toga, njih 8 bavi se djecom i mladima, jedna se bavi smještajem i rehabilitacijom ovisnika, te dom za starije osobe.

Članovi upravnih odbora značajno doprinose radu ustanova koje su u ovom uzorku u državnom i gradskom vlasništvu. Suradnja s resornim ministarstvom i gradovima na vrlo dobroj je razini, a uglavnom se odnosi na poboljšanje djelatnosti koju obavljaju ustanove.

Isto tako, suradnja s centrima za socijalni rad je na zavidnoj razini, posebno kada se radi o skrbi za korisnike, a provode se i zajednički projekti. Po prirodi posla, ustanove su dobro umrežene i aktivno surađuju s drugim socijalnim i zdravstvenim ustanovama.

Ustanove manje surađuju s organizacijama civilnog društva, a suradnja je ocijenjena pretežno kao veoma dobra. Međutim, ukazuje se na stručne kapacitete civilnih organizacija i na njihov interes za problem samo dok traje projekt.

Pozicija lokalnih ustanova u pružanju potrebnih socijalnih usluga dodatno je osnažena dobrom suradnjom s medijima. Ustanove su ostvarile i dobru suradnju s gospodarskim subjektima koji im pomažu donacijama za poboljšanje kvalitete usluga.

Ustanove se financiraju uglavnom sredstvima Ministarstva rada i socijalnog staranja. Potom se navode donacije građana (dijaspore), sredstva lokalnih vlasti, a veći dio ustanova dobiva sredstva stranih donatora. Dijelom se ostvaruju prihodi od naplate usluga korisnicima te od donacija gospodarstva. Kultura darivanja u općekorisne svrhe, prepoznata u radu anketiranih ustanova, razvija se u skladu s materijalnim mogućnostima i sposobnostima ustanova da privuku donatore.

Ustanove procjenjuju kako bi se boljom suradnjom mogli osigurati dodatni i značajni resursi radi podmirivanja socijalnih potreba, a inicijativa bi se očekivala od resornog ministarstva. Prema iskustvima ustanova, građani su tek nešto više spremni volontirati, a u pravilu, nisu spremni davati donacije.

Većina ustanova ima iskustva u lobiranju za ostvarivanje svojih ciljeva. Lobirale su kod potencijalnih donatora, u ministarstvu, lokalnim vlastima, te kod međunarodnih programa UNICEF-a i UNDP-a.

Ustanove navode od jednog do tri programa za koje one drže da imaju izvjesna obilježja socijalne inovacije. Uključivanje korisnika u rad drugih ustanova, uključivanje volontera te deinstucionalizacija govore o okvirima mogućih inovacija.

Nova znanja i vještine potrebne za kvalitetnije i bolje djelovanje ustanova najviše

se odnose na područje socijalnog marketin- ga, procjene socijalnih potreba (socijalne slike), te područja strateškog planiranja i upravljanja organizacijom – menadžment.

Ustanove ističu pozitivnu ulogu civil- nog društva u rješavanju socijalnih proble- ma te u pokretanju socijalnih servisa, raz- voj volonterstva u određenim područjima djelovanja na lokalnim razinama.

ORGANIZACIJE CIVILNOG DRUŠTVA KAO DIONICI KOMBINIRANE SOCIJALNE POLITIKE

Na upitnik je odgovorilo ukupno 51 or- ganizacija, odnosno 52,6% od ukupno 97 poslanih upitnika. Najveći broj ispunjenih upitnika je iz organizacija koje se bave pravima i zaštitom osoba s invaliditetom; zatim su tu organizacije koje se bave so- cio-humanitarnom djelatnošću i radom sa socijalno ugroženim stanovništvom; isti- ču se i organizacije koje se bave zaštitom prava žena i problemima nasilja u obitelji; pravima djece sa smetnjama i teškoćama u razvoju i okupljanjem roditelja djece sa smetnjama u razvoju bavi se dio organiza- cija; zatim su tu organizacije mladih, etnič- kih manjina, ovisnika, i slično.

Najviše organizacija označilo je kako je njihova ključna misija pružanje socijal- nih usluga (tablica 7.). Radi se o podmi- rivanju specifičnih potreba članova poput briga o slijepima s određenog područja, uključivanje slijepih u razne aktivnosti; navode se aktivnosti povezane s položajem i kvalitetom života osoba s invaliditetom; aktivnosti na području prevencije rizičnog ponašanja, bolesti ovisnosti, vršnjačkog nasilja, kockanja, suicida; edukacija, in- formiranje; rad sa ovisnicima – tretman, rehabilitacija, resocijalizacija; aktivnosti unapređenja kvalitete života starih i djece; rad na području promocije ljudskih prava;

sudjelovanje u donošenju odluka javnih po- litika; humana asistencija; otklanjanje svih oblika nasilja i diskriminacije nad ženama, djecom i starima kroz obrazovne programe, pomoć i podršku žrtvama nasilja, suradnju s nadležnim institucijama; promocija ljud- skih prava i pružanje podrške diskriminira- nim osobama; promoviranje jednakih mo- gućnosti i puna participacija djece i mladih sa smetnjama u razvoju u društvenu sredinu kao i osiguranje podrške na polju obrazo- vanja, zdravstvene i socijalne zaštite, zapo- šljavanja i volonterstva.

Tablica 7.

Ključna misija djelovanja organizacija

Misija	Broj odgovora	%
Prikupljanje i raspodjela humanitarne pomoći	5	9,8
Zagovaranje i zastupanje prava članova	8	15,7
Zagovaranje općeg dobra	7	13,7
Pružanje socijalnih usluga	16	31,4
Drugo	13	25,5
Bez odgovora	2	3,9
Ukupno	51	100

Nešto više od trećine organizacija navo- di kako nema zaposlenih (35,3%), a njih 6 nije navelo podatak o zaposlenima. Najviše zaposlenih, njih 14, navodi jedna organiza- cija koja se bavi osobama s invaliditetom, a po 7 zaposlenih navode dvije organizacije, najveći broj organizacija navodi po jed- nog zaposlenog (12 organizacija – 23,5%). Kapaciteti civilnih organizacija pokazuju se dvojbenima, osobito u smislu ljudskih resursa, kako je to istaknuto na fokusnoj grupi.

Članstvo organizacija kreće se od 2 do 311 članova, vrijednost medijana za broj aktivnih članova 48 organizacija koje su navele ovaj podatak iznosi 18,5.

Velika većina organizacija (84,3%) navodi svoje članstvo u mrežama/savezima/koalicijama, a njih 8 navodi kako nema takvo članstvo. Mnoge organizacije članicama su nacionalnih mreža i saveza – 28 navoda (54,9%).

Prema podacima koje su organizacije navele o izvorima financiranja, vidljivo je kako je najmanje prisutan izvor iz naplate usluga ili prodaje proizvoda (tablica 8.). Najvećim dijelom OCD-i se financiraju iz sredstava gradova/općina. Zatim dolaze strani donatori koji daju najizdašniju potporu organizacijama civilnog društva¹⁷. Ministarstvo rada i socijalnog staranja te druga ministarstava podupiru rad 16% anketiranih organizacija.

Tablica 8.

Izvori financiranja organizacija civilnog društva

Izvor financiranja	Broj odgovora	%
Ministarstvo rada i socijalnog staranja	6	4,4
Druga ministarstva	16	11,9
Zaklade	14	10,4
Grad/općina	24	17,8
Domaći privredni subjekti	11	8,1
Strani donator	21	15,6
Donacije građana	8	5,9
Članarine	6	4,4
Naplata usluga/prodaje	3	2,2
Drugo	26	19,3

Članovi upravnih odbora svojim znanjem i iskustvom uglavnom doprinose djelovanju civilnih organizacija.

Suradnja OCD-a s lokalnim vlastima

Iskustva suradnje OCD-a s lokalnim vlastima prilično se razlikuju (tablica 9.) i odudaraju od prakse suradnje drugih dioni-

ka s lokalnim vlastima. Većina ipak pozitivno ocjenjuje suradnju (51% suradnju ocjenjuje uglavnom dobrom i vrlo dobrom).

Tablica 9.

Suradnja OCD-a s lokalnim vlastima

	Broj odgovora	%
Nema suradnje	9	17,6
Vrlo loša	3	5,9
Uglavnom loša	4	7,8
Osrednja	8	15,7
Uglavnom dobra	10	19,6
Vrlo dobra	16	31,4
Bez odgovora	1	2,0
Ukupno	51	100

Gotovo četvrtina anketiranih OCD-a ne ostvaruje nikakvu suradnju ili je ona vrlo loša s lokalnim vlastima, a polovica organizacija suradnju ostvaruje kroz razmjenu informacija. Zajedničke projekte kao oblik suradnje navodi 18 organizacija. Najčešće se navodi suradnja u okviru izrade lokalnih planova za osobe s invaliditetom, za djecu i mlade, za razvoj socijalnih usluga.

Manji dio organizacija prakticira suradnju podnošenjem zajedničkih projekata na natječajima drugih donatora. Nešto više od polovice OCD-a (51%) navodi sudjelovanje predstavnika u radu nekog gradskog ili općinskog tijela.

Suradnja s Ministarstvom rada i socijalnog staranja

OCD-i ocjenjuju suradnju s Ministarstvom rada i socijalnog staranja te s drugim ministarstvima uglavnom dobrom i osrednjom (tablica 10.). Dio OCD-a (35,3%) razmjenjuje informacije s predstavnicima ministarstva o socijalno ugroženima. Kontakti i suradnja ostvaruju se osobnim

¹⁷ Uloga dijela stranih donatora u smislu davatelja pomoći i pružatelja tehničke pomoći glede izrade programskih dokumenata dijelom je »kolonizatorska« i ne računa ozbiljno na partnerstvo s lokalnim dionicima.

poznanstvima, sastancima, telefonom ili e-poštom. Primjeri suradnje odnose se i na podršku u organiziranju okruglih stolova, kroz sudjelovanja na seminarima i drugim aktivnostima koje organiziraju OCD-i. Dio civilnih organizacija (17,6%) imalo je i zajedničke projekte s ministarstvom. Očito se radi o organizacijama koje imaju nadprosječne kapacitete za crnogorske organizacije. Članstvo u različitim radnim tijelima za izradu planova i dokumenata također je oblik suradnje s ministarstvom.

Tablica 10.

Suradnja OCD-a s Ministarstvom rada i socijalnog staranja

	Broj odgovora	%
Nema suradnje	9	17,6
Vrlo loša	3	5,9
Uglavnom loša	7	13,7
Osrednja	14	27,5
Uglavnom dobra	12	23,5
Vrlo dobra	4	7,8
Bez odgovora	2	3,9
Ukupno	51	100

U zadatak izrade »Strategije razvoja sistema socijalne i dječje zaštite za period 2008.-2012. godine« bilo je pozvano 37 OCD-a, dakle njih 72,5% iz uzorka, a u izradi je sudjelovalo 23,5% organizacija.

Suradnja OCD-a i centara za socijalni rad

Suradnja OCD-a s centrima za socijalni rad ocijenjena je uglavnom dobrom, međutim, skoro petina organizacija nema nikakve suradnje, a loša je za 13,7% organizacija (tablica 11.). Ovakva polarizacija moguće je uvjetovana kapacitetima samih OCD-a i njihovom spremnošću na suradnju.

Tablica 11.

Suradnja OCD-a sa centrima za socijalni rad

	Broj odgovora	%
Nema suradnje	10	19,6
Vrlo loša	2	3,9
Uglavnom loša	5	9,8
Osrednja	9	17,6
Uglavnom dobra	19	37,3
Vrlo dobra	4	7,8
Bez odgovora	2	3,9
Ukupno	51	100

Najvećim dijelom se suradnja manifestira razmjenom informacija i to kod 52,9% OCD-a. Dostavljaju se podaci o potrebama članova, socijalno ugroženim stanovnicima, evidencija djece koja su u stanju socijalne potrebe. Suraduje se glede ostvarivanja prava iz oblasti socijalne zaštite, doniranja hrane i higijenskih potrepština, prava nacionalnih manjina i izbjeglica, pomoći ovisnicima i njihovim obiteljima. Posebna suradnja istaknuta je i kod razmjene informacija u istraživanju o prosjačenju. Zajedničke projekte s centrima provodi 13 OCD-a (25,5%). Druge oblike suradnje s centrima navodi 15 organizacija. Organizacije sudjeluju u rješavanju konkretnih problema svojih članova, a koji su korisnici pomoći centara. Organizacije su pozvane davati svoje prijedloge i preporuke u vezi svojih članova te suraduju kod određivanja oblika i visine materijalnih pomoći za svoje korisnike.

Suradnja OCD-a s drugim dionicima

Suradnja OCD-a s drugim socijalnim i zdravstvenim ustanovama čini se korektnom i različite oblike suradnje prakticira 72,5% organizacija. Prepoznatljiva suradnja ostvaruje se kada se zajedno nađu ustanove glede prihvatanja prijedloga opskrbe članova organizacija potrebnim lije-

kovima, hranom i zdravstvenom zaštitom. Važna je i tehnička pomoć kod organizacija skupova, predavanja i seminara te pomoć stručnih kadrova iz ustanova u projektima koje provode civilne organizacije.

Suradnja koju civilne organizacije ostvaruju međusobno ocijenjena je osrednjom i uglavnom dobrom. Primjeri razmjene informacija i to kod 54,9% organizacija najčešći su oblik suradnje. Razmjenjuju se podaci o potrebama članova organizacija, o događajima koji se tiču sektora, te o rješavanju problema u lokalnim zajednicama. Snaga samog sektora često se potvrđuje sudjelovanjem na zajedničkim sastancima, seminarima, okruglim stolovima i radionicama te stvaranjem koalicija.

Istraživanje govori da je kvaliteta programa, koje nude druge civilne organizacije sa socijalnog i zdravstvenog područja, osrednja, s time, da se više od četvrtine programa (27,4%) ocjenjuje nekvalitetnima. Ovaj nalaz upozorava na očito rivalstvo koje postoji među organizacijama koje se bave sličnim problemima i na neki način dovodi u pitanje jakost sektora.

Mediji su nedvojbeno saveznici OCD-a, a suradnja se ocjenjuje uglavnom dobrom i vrlo dobrom od strane 80,4% ispitanih organizacija civilnog društva (tablica 12.). U praksi se ta suradnja očituje kroz medijska praćenja aktivnosti organizacija, gostovanja u emisijama, emitiranje spotova o velikim akcijama i poziva za humanitarne akcije bez naknade, prigodne reportaže i izvještaje s konferencija i seminara, praćenje konferencija za tisak. Navodi se i primjer memoranduma o suradnji s jednim lokalnim radijem čijim je programom popraćena svaka akcija i manifestacija dotične organizacije. S druge strane, navode se i primjeri medija koji nisu zainteresirani prenijeti objektivnu informaciju pa ih više zanimaju senzacije.

Tablica 12.

Suradnja OCD-a s medijima

	Broj odgovora	%
Nema suradnje	0	0
Vrlo loša	1	2,0
Uglavnom loša	0	0
Osrednja	7	13,7
Uglavnom dobra	23	45,1
Vrlo dobra	18	35,3
Bez odgovora	2	3,9
Ukupno	51	100

Produblјivanje suradnje sa slabim i malobrojnim gospodarskim subjektima i dalje će ostati izazov za crnogorske organizacije civilnog društva, a u tome će se moći koristiti i prepoznatljivi primjeri dobre prakse gdje dominiraju donacije u robi i uslugama.

Civilne organizacije niskim procjenjuju spremnost građana na volontiranje i na davanje donacija. Ovakva ocjena građanske participacije u rješavanju socijalnih problema ponajbolje govori o razini razvoja civilnog društva.

Socijalna situacija u područjima djelovanja civilnih organizacija

Civilne organizacije ocjenjuju socijalnu situaciju u područjima svoga djelovanja uglavnom lošom prema osrednjoj, no čak 45,1% organizacija ocjenjuje je vrlo lošom i uglavnom lošom. Samo je 6 organizacija situaciju ocijenilo uglavnom dobrom i vrlo dobrom. Razvoj socijalne situacije ocijenjen je nešto bolje, međutim, ne očekuje se pozitivna promjena već se procjenjuje kako će situacija biti podjednaka današnjoj u narednih nekoliko godina. U ovim ocjenama civilne su organizacije kritičnije, a očito i realnije od drugih dionika uključenih u istraživanje. Slične uvide i stavove imaju i hrvatske civilne organizacije (Bežovan, 2010.).

Više od drugih dionika, civilne organizacije vide da bi se boljom suradnjom različitih dionika mogli mobilizirati dodatni resursi za podmirivanje potreba u socijalnim područjima. Glede preuzimanja vodstva u ovakvim lokalnim inicijativama one više od drugih vjeruju u suradnju različitih dionika, međutim, izdvajamo citat jednog odgovora kao prikaz trenutnog stanja suradnje: »(...) ne postoji još uvijek svijest o potrebi zajedničkog djelovanja na lokalnom nivou. Organizacije su previše okrenute svojim aktivnostima, jedino djeluju zajedno u obilježavanju značajnih nacionalnih praznika i međunarodnih dana, omladinskih i školskih kulturno - sportskih manifestacija (...)«

Poduzetnost civilnih organizacija očituje se, više nego kod drugih dionika, i u lobiranju za svoje interese, što je zapravo dokaz njihove životnosti i žilavosti i ukorijenjenosti u zajednicu.

Stručni kapaciteti za povlačenje sredstava iz europskih fondova

Stručni kapaciteti centara u pisanju projekata za EU fondove ne mogu nikako biti osloncem izglednije socijalne politike u Crnoj Gori.

Glede samoprocjene kapaciteta kojima raspolaze burze rada za pisanje prijedloga projekata za povlačenje sredstava Europske unije, oni su osrednji prema uglavnom dobri za većinu burza rada. Upućenost u financijsku i tehničku pomoć koju nudi EU te poznavanje europskih politika i relevantnih dokumenata iz područja zapošljavanja, socijalnih pitanja i jednakih mogućnosti, ocijenjeni su uglavnom dobrima.

DODATNI KOMENTARI

Ispitanici su u upitniku imali prostor za dodatne komentare u vezi svojih razmišljanja na temu civilnog društva u rješavanju

socijalnih problema u lokalnim zajednicama. Većina je navela komentare vezane uz prepoznavanje važnosti uloge civilnog društva u pružanju socijalnih usluga te potrebe za jačanjem međusektorske suradnje. Među komentarima ističu se primjeri realiziranja određenih projekata kroz suradnju s organizacijama civilnog društva. Određena razmišljanja potiču na veću inicijativu od strane organizacija civilnog društva jer se prepoznaje njihova pozitivna uloga u lokalnoj zajednici, ali se ističe i potreba za njihovom boljom suradnjom s drugim dionicima na području lokalne zajednice. Dio komentara daje pesimističnu sliku stanja svijesti građana i dionika, te ukazuje na porast potreba građana i još uvijek nerazvijeno civilno društvo koje bi moglo na to utjecati. Sudionici fokusne grupe ukazali su na probleme novih rizika među mladima, nedostatak prevencije i oskudne stručne kompetencije civilnog društva da se suoče s ovim rastućim problemom.

U centrima za socijalni rad ističu se također dodatna razmišljanja o ulozi civilnog društva u rješavanju socijalnih problema u lokalnim zajednicama koja su usmjerena na pozivanje građana i povećanje angažmana i aktivnosti OCD-a te se ističe nedostatak organizacija koje se bave socijalnim problemima u nekim općinama ili je njihovo djelovanje nevidljivo. Navodi se potreba za definiranjem standarda i izdavanje licenci za rad OCD-a u socijalnom području. Predlaže se zajednički rad na planiranju održivosti pojedinih projekata izvaninstitucionalnih usluga i uvođenju standarda kvalitete usluga.

ZAKLJUČCI

Usljed centraliziranosti programa socijalne politike općine i gradovi razvili su svoje programe, te temeljem svojih mogućnosti za iste izdvajaju sredstva redovito

bez jasnih planova i analize učinaka. Time se očito povećavaju regionalne nejednakosti. Razvoj kombinirane socijalne politike u Crnoj Gori kao koncept koji počiva na suradnji svih ključnih socijalnih aktera nalazi se tek u začetku. Na lokalnim razinama niz je nejasnoća glede nadležnosti pojedinih institucija, a te probleme nije moguće nadoknaditi lokalnom suradnjom i aktivnim problemskim dijalogom. Vidljiv je nedostatak suradnje i neinformiranosti o aktivnostima lokalnih socijalnih aktera upravo zbog nerazvijenog informatizacijskog sustava i nepostojanja jedinstvene baze podataka o korisnicima usluga. Količina socijalnog kapitala, kao poželjan okvir za pozitivnu društvenu promjenu i utiranje puta razvoja kombinirane socijalne politike, nedostatna je i uglavnom prožeta povezujućom komponentom kroz koju se zapravo ostvaruje »politička volja«. Postojeći normativni okvir otvara prostor za veću inicijativu, povezanost i aktivnost državnih i nedržavnih aktera u području socijalne zaštite, s posebnim naglaskom na pružanje izvaninstitucionalnih socijalnih usluga.

Važno je istaknuti marginalni položaj i ulogu građana kao dionika procesa društvene modernizacije koji redovito ne volontiraju i nemaju resursa za davanja u općekorisne svrhe. K tome, institucionalna socijalna infrastruktura je krhka i kolonizirana politički podobnim osobama i inozemnim ekspertima. Programi se razvijaju odozgo, a to pasivizira građane i druge socijalne aktere. Organizacije civilnog društva razvijaju socijalne programe i projekte kada država ne može ili neće, a potrebni su za lokalno stanovištvo. Takve inicijative najčešće se gase uslijed slabe financijske održivosti. Podršku održivosti usluga uglavnom daju međunarodne organizacije.

Istraživanje ukazuje na rastuće socijalne rizike socijalne isključenosti mlađe populacije koja nije obuhvaćena državnim

socijalnim programima koji su uglavnom usmjereni na materijalna socijalna davanja. Civilnim organizacijama koje se suočavaju s ovim izazovima nedostaju stručni potencijali, kao i drugim organizacijama od kojih se očekuje osnaživanje i socijalno uključivanje ranjivih skupina. Centri za socijalni rad i organizacije civilnog društva prepoznaju potrebu za uvođenjem standarda usluga, izdavanjem licenci za rad i akreditiranjem programa radi ograničavanja broja pružatelja usluga i zadovoljavanja uvjeta određene kvalitete usluga.

Lokalni dionici redovito ističu probleme podmirivanja stambenih potreba ugroženih građana, dakle, područja stambene politike u kojem manjkaju državni programi pomoći ranjivim društvenim skupinama.

Obrisi, prostor za razvoj kombinirane socijalne politike, prije svega, vidljivi su u tragovima aktivnosti civilnih organizacija koje okupljaju osobe s invaliditetom i druge ranjive skupine, a u koje su uključeni snažno motivirani članovi obitelji koji zaslužuju solidarnost i naklonost različitih dionika. Partnerski projekti različitih dionika na lokalnim razinama govore o obrisima modela kombinirane socijalne politike sa suženim prostorom djelovanja i obiteljskoj zauzetosti institucionaliziranoj u civilne organizacije. Ovo su jedino prepoznate jakosti koje nose klicu pozitivnih promjena. Međutim, u uvjetima gospodarske krize i paternalističke uloge države, podfinanciranosti i marginaliziranosti socijalnog sektora koji se teško nosi sa zapošljavanjem potrebnog stručnog osoblja, neodgovarajućim uredskim prostorima, kao i njihovoj neopremljenosti, teško je računati s izglednijim razvojem kombinirane socijalne politike. Svi napori za promjenama debelo će biti uvjetovani nasljedstvom i ovisnošću o prijašnjem putu.

Rezultati ovog empirijskog istraživanja daju okvir za moguće sadržajne rasprave

na lokalnim razinama, a već uključeni dionici stekli su izvjesna znanja o konceptu kombinirane socijalne politike. Projekti osposobljavanja zaposlenih u dionicima socijalne politike, njihovo umrežavanje, učenje iz stranih iskustava uz korištenje izdašnijih sredstava iz EU fondova mogli bi biti pouzdan okvir demokratizacije socijalne politike, izgradnje povjerenja, mobilizacije lokalnih resursa i razvoja kombinirane socijalne politike. Takvom praksom utjecalo bi se na »kolonizatorski« karakter dijela stranih programa te na njihovu obvezanost aktivne suradnje s lokalnim dionicima. Ministarstvo nedovoljno prepoznaje potencijal organizacija civilnog društva i radije sklapa partnerstva s međunarodnim organizacijama u provedbi reformi i važnih projekata (o slaboj suradnji državnih institucija sa organizacijama civilnog društva govori i Izvješće Europske komisije o napretku Crne Gore za 2012. godinu).

LITERATURA

- Alber, J. (1995). A framework for the comparative study of social services. *Journal of European Social Policy*, 5(2), 131-149. doi: 10.1177/095892879500500204
- Anheier, H. (2003). Dimensions of the nonprofit sector: A comparative perspectives of structure and change. In H. K. Anheier, A. Ben-Ner (Eds.), *The Study of Nonprofit Enterprise: Theories and Approaches* (pp. 247-276). New York: Klower Academic, Plenum Publishers.
- Ascoli, U., & Ranci, C. (2002). The context of new social policies in Europe. In U. Ascoli & C. Ranci (Eds.), *Dilemmas of the Welfare Mix: The New Structure of Welfare in an Era of Privatisation* (pp. 1-24). New York: Klower Academic, Plenum Publishers.
- Bežovan, G. (2009). Civilno društvo i javna uprava kao dionici razvoja kombinirane socijalne politike u Hrvatskoj. *Hrvatska javna uprava*, 9(2), 355-391. Dostupno na http://iju.hr/HJU/HJU/preuzimanje_files/2009-02%2005%20Bezovan.pdf
- Bežovan, G. (2010). *Izazovi razvoja kombinirane socijalne politike u Hrvatskoj. Istraživački izvještaj*. Zagreb: CERANEO – Centar za razvoj neprofitnih organizacija.
- Bežovan, G., Dimić Vugec, M., & Radović, D. (2012). *Izazovi razvoja kombinovane socijalne politike u Crnoj Gori*. Podgorica: Institut Alternativa. Dostupno na <http://media.institut-alternativa.org/2013/04/institut-alternativa-izazovi-razvoja-kombinovane-socijalne-politike-u-crnoj-gori.pdf>
- Bežovan, G., & Zrinščak, S. (2007). *Civilno društvo u Hrvatskoj*. Zagreb: Jesenski i Turk, Hrvatsko sociološko društvo.
- Crna Gora, Zavod za statistiku. *Saopštenje* br. 83. Podgorica: Monstat. Dostupno na [http://www.monstat.org/userfiles/file/popis2011/saopstenje/saopstenje\(1\).pdf](http://www.monstat.org/userfiles/file/popis2011/saopstenje/saopstenje(1).pdf)
- Deacon, B., & Stubbs, P. (2007). *Social policy and international interventions in South East Europe*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- De Waele, E., & Hustinx, L. (2014). *Managing the needs of participants versus managing organizational demands: The impact of current welfare governance on the practice of third sector organizations*. Rad izložen na konferenciji Welfare Mix, Hybridity and Government–Nonprofit Relationships in Post-Modern Welfare States, Copenhagen.
- European Commission (2012). *Montenegro 2012 Progress Report*. SWD(2012) 331 final & COM(2012) 600 final. Brussels: European Commission. Dostupno na http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2012/package/mn_rapport_2012_en.pdf
- Evers, A. (1991). Introduction. In R. J. Kraan (Ed.), *Care for the Elderly – Significant Innovations in Three European Countries*. Boulder, CO: Westview Press.
- Evers, A. (2014). *Mixed welfare and hybrid and hybrid organisations - Changes in the governance and provision of social services*. Rad izložen na konferenciji Welfare Mix, Hybridity and Government–Nonprofit Relationships in Post-Modern Welfare States. Copenhagen.
- Fabris, N. (2013). Impact of the global financial crisis on the labour market and citizens social status in Montenegro. In W. Bartlett & M. Uvalić (Eds.), *The Social Consequences of the*

- Global Economic Crisis in South East Europe* (pp. 131-142). London: LSEE – Research on South Eastern Europe.
- Frič, P. (2009). The third sector and the policy process in the Czech Republic: Self-limiting dynamics. In J. Kendall (Ed.), *Handbook on Third Sector Policy in Europe: Multi-level Processes and Organised Civil Society* (pp. 184-206). Cheltenham: Edward Elgar.
- Kolarič, Z., & Rakar, T. (2007). *The role of civil society organizations in the service provision and governance in the framework of the slovene welfare system*. Paper presented at the CINEFOGO conference. Berlin.
- Kuti, E. (2006). Civil Europe - Civil Hungary. In A. L. Mattheis (Ed.), *Nordic Civic Society Organisations and Future of Welfare Services: A Model for Europe?*. Copenhagen: Norden.
- Leś, E., & Ciepielewska-Kowalik, A. (2014). *Images and concepts of the third sector in Europe*. Rad izložen na konferenciji Welfare Mix, Hybridity and Government–Nonprofit Relationships in Post-Modern Welfare States. Copenhagen.
- Leś, E., & Ciepielewska-Kowalik, A. (2014). **Poland**. In J. Defourny & V. Pestoff (Eds.), *Images and Concepts of the Third Sector in Europe*. WP no. 08/02. Liege: EMES. Dostupno na <http://orbi.ulg.ac.be/bitstream/2268/10247/1/WP-08%2002%20images%20%26%20concepts%20of%20the%20third%20sector%20in%20Europe.pdf>
- Ministarstvo rada i socijalnog staranja Crne Gore (2009). *Strategija za suzbijanje siromaštva i socijalne isključenosti 2007.-2011*. Dostupno na <http://www.minradiss.gov.me/organizacija/strategijarazvoja-i-redukcije-siromaštva/92906/174623.html>
- Ministarstvo zdravlja Crne Gore (2008). *Strategija razvoja sistema socijalne i dječje zaštite u Crnoj Gori 2008.-2012*. Dostupno na <http://www.mzdravlja.gov.me/biblioteka/strategije?pagerIndex=2>
- Salamon, L. M., & Anheier, H. K. (1998). Social origins of civil society: Explaining the nonprofit sector cross-nationally. *Voluntas*, 9(3), 213-248. doi: 10.1023/A:1022058200985
- Sivesind, K. H. (2014). *The changing role of private and nonprofit welfare provision in Norway, Sweden and Denmark, and consequences for the Scandinavian model*. Rad izložen na konferenciji Welfare Mix, Hybridity and Government–Nonprofit Relationships in Post-Modern Welfare States. Copenhagen.
- Supek, R. (1963). *Omladina na putu bratstva - psiho-sociologija radne akcije*. Beograd: Mladost.
- Vlada Crne Gore (2003). *Strategija razvoja i redukcija siromaštva*. Dostupno na <http://www.gov.me/biblioteka/strategije?pagerIndex=5>
- Vlada Crne Gore (2012). *Zakon o lokalnoj samoupravi*. Dostupno na http://www.uom.co.me/wp-content/uploads/2010/01/Zakon-o-lokalnoj-samoupravi_2003-2014.pdf
- Zakon o nevladinim organizacijama. *Službeni list Crne Gore*, br. 39/2011.
- Zakon o socijalnoj i dječjoj zaštiti. *Službeni list Crne Gore*, br. 27/2013.
- Zavod za statistiku Crne Gore. Dostupno na <http://www.monstat.org/cg/index.php>
- Zimmer, A. (2006). Comparing nonprofit embeddedness in the Nordic and East European countries. In A. L. Mattheis (Ed.), *Nordic Civic Society Organisations and Future of Welfare Services: A Model for Europe?* (pp. 277-298). Copenhagen: Norden.

Summary

DEVELOPMENT PROSPECTS OF THE WELFARE MIX IN MONTENEGRO

Gojko Bežovan

*Department of Social Work, Faculty of Law, University of Zagreb
Zagreb, Croatia*

Marina Dimić Vuğec

*CERANEO – Centre for Development of Non-Profit Organizations
Zagreb, Croatia*

Dragana Radović

*Institute Alternative
Podgorica, Montenegro*

Using an adjusted instrument prepared within the implementation of the two waves of research on challenges of welfare mix in Croatia, a research was conducted in 2012 in Montenegro under the title “Challenges of the welfare mix development in Montenegro”. This paper presents the results of the aforementioned research which show strengths and weaknesses of various key stakeholders for the creation of stimulating environment and real foundations for strengthening and usage of the welfare mix in legislation and their concrete application. Respondents included in the research were the representatives of recognised key stakeholders in the area of social policy, thus including towns/municipalities, centres for social welfare and their branches, employment agency and their offices, civil society organisations and social institutions. The introductory part presents a theoretical-analytical framework of the welfare mix development in countries in transition. An insight into Montenegrin social policy documents provides a reference to the environment where potential holders and promoters of the welfare mix concept are to be found, and finally the results of the empirical research on strengths and weaknesses of the welfare mix in Montenegro are presented.

Key words: welfare mix, social policy, civil society, Montenegro.