

*Угљеша С. Јанковић**Факултет политичких наука, Универзитет Црне Горе*

ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈА СИСТЕМА СОЦИЈАЛНЕ ЗАШТИТЕ ЦРНЕ ГОРЕ

Сажетак

У Црној Гори, попут већине државе из региона Југоисточне Европе, држава се појављује као кључни актер у дјелатности из области социјалне заштите. Највећи терет обавеза у финансијском, логистичком, техничком и сваком другом виду усмјерен је на централизоване органе власти. Реформом система у периоду од 2008. до 2012. године тежило се налажењу нових начина функционисања социјалне заштите, којима би се побољшали квалитет услуга и обезбиједио квалитетнији обухват корисника различитим социјалним престацијама. Искуство искључивог ослањања на државна средства до сада се показало као прилично неефикасно и дестимулативно. Неефикасно, јер обим и садржина помоћи најчешће нису довољни да задовоље угрожене потребе корисника. Дестимулативно из разлога што се у досадашњој пракси показало да не пружа адекватне подстицаје појединцу, нити стимулише (преостале) стваралачке потенцијале човјека. Овај рад има за циљ да преиспита процесе децентрализације социјалне заштите у Црној Гори и пружи осврт на потенцијалне негативне консеквенце.

Кључне ријечи: децентрализација, социјална заштита, солидарност, социјалне услуге и накнаде.

1. КОНЦЕПТУАЛНИ ОКВИР РЕФОРМЕ

Идејни правац реформе у бити подразумијева промјену улога кључних актера. Полази се од претпоставке да ће децентрализација и деинституционализација система социјалне заштите у Црној

Гори допринијети изради новог институционалног оквира дјеловања. Такође, биће омогућено и укључивање неких других потенцијелних носилаца социјалних програма и дјелатности у локалним заједницама.

Расподјела одговорности, планирања и имплементација са централног или највишег државног нивоа креатора јавних политика на подручја ближе проблему односно области у оквиру које се спроводе планиране активности, јесте суштина реформи у социјалној сфери. Наравно, ова интерпретација може се употребљавати у општим објашњењима свих реформских тенденција чија је планска активност садржана у намјери *децентрализације* активности политичког система. Напори усмјерени према децентрализацији система социјалне заштите мотивисани су намјером за бољим препознавањем и правовременим реаговањем на социјалне проблеме и потребе које настају у локалним заједницама. Дислоцирање мјеста одлучивања одозго на доле има за сврху увећање надлежности нижих, периферних државних органа и недржавних институција. Напомињемо да није ријеч о апсолутној аутономији у надлежности нижих органа, јер се задржава један вид подређености кључним факторима одлучивања о судбини јавних политика концентрисаних у државном врху. Процес децентрализације у социјалној сфери друштва прати у пару и тзв. *деинституционализација*. Процес реформе који укључује преношење активности од институција ка алтернативним услугама остварљивим у самој заједници корисника услуга потспјешује социјалну интеграцију у условима гдје се потребе не морају задовољавати у институционалном оквиру.

2. ПРАВАЦ РЕФОРМЕ СОЦИЈАЛНЕ ЗАШТИТЕ ЦРНЕ ГОРЕ

Реформа система социјалне заштите намеће се као нека врста неминовности услед широких друштвених, а поготово економских промјена у првој декади 21. вијека. Инсистира се на промјенама у социјалном сектору услед жеље да се смање трошкови државе са једне стране, а са друге повећа улога породице, тржишта и цивилног друштва. Социо-економски услови битисања у савременом капиталистичком систему условљавају четири начина пружања социјалних услуга пунољетним и малољетним корисницима. Први начин је да се услуге организују посредством социјалних мрежа породице, родбине, пријатеља, итд. У традиционалном контексту за грађане Црне Горе то је у дужем временском периоду

био најприхватљивији облик помоћи. Други начин обухвата организовање помоћи посредством тржишта. На примјер, људи имају могућност основати агенције за пружање социјалних услуга, а потенцијални примаоци услуга могу потписати уговоре са пружаоцима поменутих услуга. Трећи начин јесте да држава буде апсолутни гарант пружања социјалних услуга у циљу општег добра свих чланова политичке заједнице. Четврта могућност укључује постојање цивилног друштва односно удружења која из моралних мотива и побуде утемељене у колективним интересима пружају одговарајућу врсту помоћи¹⁾. Идеја реформе кроз децентрализацију и деинституционализацију покушава објединити четири поменута начина пружања услуга услед чињенице да терет ескалације социјалних проблема мора бити подијељен на равне части од стране свих битнијих друштвених субјеката. У том контексту креатори реформе социјалне заштите у Црној Гори пропагирају следеће принципе: поштовање и недјеливост људских права, најбољи интерес корисника, доступност услуга корисницима у најмање рестриктивном окружењу, партиципација корисника, одговорност корисника, самосталност корисника, могућност избора услуга и пружалаца услуга, благовременост и континуитет.²⁾

Бројни проблеми присутни у систему социјалне заштите јасно упућују да су одређене промјене које би побољшале ефикасност прилично нужне. Кључни разлози реформе су у вези са чињеницом да је систем социјалне и дјечије заштите централизован, бирократизован, нееластичан, патерналистички настројен и неусаглашен са међународним стандардима. Амерички аутор Деарт-Дејвис истиче занимљиво запажање о централизованим системима: „Када су у питању фактори из окружења: централизација изгледа подстиче небирократску личност, док је формализација сузбија. Овај контраст би могао да указује на битно различиту природу ових контролних механизма. Као што је Гоулднер примијетио у својој студији индустријске бирократизације, формализација би могла да буде прихватљивија форма ауторитета од централизације јер проистиче из наизглед безличних правила и процедура, у односу на веома личне и наизглед грешкама склоне људске команде до којих долази у условима централизације. На овај начин, централизација може изазвати бунтовничко понашање, док га формализација смањује”³⁾. У циљу превазилажења наведене

1) Erik Olin Vrajt, *Vizije realističnij utopija*, Fakultet političkih znanosti, Zagreb, 2011, str. 169.

2) Стратегија развоја система социјалне и дјечије заштите Црне Горе, 2008, стр. 14.

3) Leisha Dehart Davis, *The Unbureaucratic Personality*, Public Administration Review, 892-904, САД, 2007, p. 21.

проблематике потребно је развијати начине укључивања свих социјалних актера у заштити људских права сваког појединца, а нарочито кроз следеће *мјере*:

- укључивање свих социјалних актера у креирање социјалне политике (јавне институције, привреднике, цивилни сектор, медије);
- унапређење креирања и спровођења социјалне политике на локалном нивоу уз формирање мјештовитих група;
- унапређење механизма комуникације и координације различитих социјалних актера у планирању и спровођењу социјалне политике на нивоу локалних заједница;

Према нашем мишљењу транспарентност у раду прије свега значи повећање информисаности грађана и то не само о услугама из система социјалне заштите, већ генерално о социјалној ситуацији у Црној Гори. Информисање о раду система социјалне заштите може лако да допринесе интензивнијем интересовању, како јавног мњења, тако и самих грађана у жељи да се повећа партиципација свих субјеката друштва. Посебни ефекти који се могу постићи квалитетнијем информисањем у вези је са едукацијом становништа о социјалним правима. Веома често се ова група права посматра као нека врста „допуне” грађанским и политичким правима, а најчешће асоцијације за њихово остваривање су у вези са маргиналним друштвеним групама, што је апсолутно нетачно. Из тих разлога треба повећати количину информација код грађана о природи социјалних права.

3. ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈА – ОД НЕМИНОВНОСТИ ДО НЕИЗВИЈЕСНОТИ

Децентрализација система социјалне заштите⁴⁾ имала би за циљ да се повећа улога локалних заједница (општина) у Црној Гори, те да се на тај начин превазиђе патерналистички карактер социјалне заштите. Идеја сама по себи има низ позитивних страна, у првом реду мислимо на афирмацију потреба локалних заједница и њихових грађана. У том случају створила би се јаснија слика о социјално искљученим категоријама становништва. Досадашњи метод рада, у којем примат има централизовани систем одлучивања,

4) Према хрватским ауторима (Пуљиз, Бежован, Шућур, Зрнишчак) процес децентрализације укључује финансијску децентрализацију (локална самоуправа добија већа овлашћења у прикупљању средстава, а држава интервенише када се то буде тражило са локалног нивоа) и децентрализацију одлучивања (избор управника, учествовање у управљању, оснивачка права и сл.) (Puljiz i drugi, 2008, str. 268).

се показао као неефикасан и непримјерен садашњем временском и друштвеном контексту. Административна неефикасност, спорост у рјешавању проблема отежавају приступ корисницима. Непосредна заштита корисника услуга оптерећена је великом количином папирологије, чак и у ситуацијама гдје то није неопходно, са циљем да пружи стручним радницима покриће или заштиту да су урадили у конкретном случају све што је било у њиховој могућности⁵⁾.

Осим тога, процесом децентрализације се отвара простор за активнију улогу цивилног сектора, чији доприноси у савременим концепцијама социјалне политике бивају све значајнији. Управо из тог разлога ће се интензивирати сарадња центара за социјални рад са непрофитним организацијама и отворити могућности за нове идеје и приступе у реализацији социјалних програма. Међутим, неки аутори из области социјалног рада оспоравају улогу невладиних организација у рјешавању социјалних проблема и активностима које се тичу праксе социјалног рада⁶⁾. Па тако, Милан Петричковић истиче „низ недоумица у функционисању социјално-хуманитарних организација на пољу социјалног рада, а то су: питање односа квантитета и квалитета њихове организације и функционисања, питање извора финансирања и контроле расположивих средстава, питање односа према држави и професионалном социјалном раду, итд«⁷⁾. Ипак, мора се рећи да организације цивилног друштва могу значајно растерити државу, поготово кроз могућности додјеле концесија за обављање дјелатности у оквиру социјалне заштите, које су и предвиђене Законом о социјалној и дјечијој заштити Црне Горе. На тај начин организације цивилног друштва имају могућност да изграде одређени углед код грађана и код власти у локалним заједницама, и наравно да покушају пружити квалитетније услуге него што то чине органи под покровитељством државе.

Актуелне јавно-политичке мјере које се спроводе у развијеним земљама базирају се на три активности: волонтирање, политички активизам и едукација. Сврха оваквих мјера садржана је у намери јачања локалне заједнице, грађанске партиципације и спровођења процеса децентрализације. Тај процес, познат под називом „деволуција“, треба да буде праћен формирањем нових одобра и комисија. Рад треба да контролише „централа“ преко својих представника у поменути тимовима, и наравно да спроводи

5) Милан Влајковић, „Дефанзивност актуелног концепта социјалне заштите“, Зборник радова, *Социјална политика и социјални рад*, Београд, 2012, стр. 93.

6) Милан Петричковић, „Теорија социјалног рада.“, *Социјална мисао*, Београд, 2006, стр. 281.

7) *Ibidem*, стр. 282.

мониторинг над постигнутим резултатима. У питању је тзв. *community care* модел који наглашава одговорност локалне заједнице за рјешавање проблема тамо гдје исти и настају. Основни циљеви овог модела се испољавају на неколико нивоа, а то су:

- а) Реорганизација гломазног институционално-административног система социјалне заштите на мање, функционалније и флексибилније цјелине унутар локалне заједнице;
- б) Подстицање креативности, активног дјеловања и међусобне одговорности професионалаца и корисника, како би се избјегла њихова пасивизација и дуготрајна зависност од туђе помоћи;
- в) Укључивање примарних, неформалних група, односно цјелокупног волонтерског сектора у планирању и реализацији социјално-заштитне функције;⁸⁾

Српски аутори Милосав Милосављевић и Мирослав Бркић истичу да се оквиру *community care* модела могу разликовати два концепта. Први, шире постављен, подразумева пружање услуга (здравствених и социјалних) старим, ментално обољелим, болесним и другим хендикепираним особама у локалитету становања без обзира да ли се услуге пружају од стране институција и локалних власти или сусједа, породице, група за самопомоћ и добровољних организација⁹⁾. Други концепт, ужи према својој природи, прави дистинкцију између институционалне и ванинституционалне заштите. У бити овог концепта егзистира одговорност заједнице „у погледу заштите својих угрожених грађана, с тим, што се под заједницом најчешће подразумева сусједство, локална заједница и сродне примарне и традиционалне схваћене заједнице”¹⁰⁾. Према томе, први концепт инсистира на разликовању услуга које се пружају у оквирима локалне заједнице, од оних које корисници могу добити у институцијама. Други концепт, уважајући блискост, интезитет и динамику односа у заједници, акцентује њену одговорност за чланове који су суочавају са животним проблемима.

На примјер, у САД-у, због доминације неолибералног дискурса (одговорност појединца, породице за проблеме са којима се суочавају), изузетно су популарни пројекти на „изградњи заједнице”. Па је тако у оквиру пројекта *Community outreach par-*

8) Malcom Payne, M, *Social care in community*, London, Mcmilan, 1986, p. 75.

9) Милосав Милосављевић, Мирослав Бркић, *Социјални рад у заједници*, Републички завод за социјалну заштиту, Србија, Београд, 2010, стр. 188.

10) *Ibidem*, 2010, стр. 188;

tnership centers program ангажована група студената да својим активностима помаже у социјалном укључивању становништва једне локалне заједнице са доминантно латино-америчком популацијом.¹¹⁾ Међутим, веома брзо су се јавиле извјесне слабости у имплементацији. Наиме, укључивање појединаца из заједнице није довело до већег повјерења у успјешност планираних мјера, што је једна од основних премиса у јачању локалне заједнице. Студенти су махом сарађивали са локалним властима, социјалним службама и администрацијом, а врло мало са самим грађанима. Тенденција институционализације пројекта, са већинским упишом кључних друштвених актера ослабила је очекиване ефекте.¹²⁾

Грађанска партиципација и акција кроз различите видове филантропских активности јесте ресурс којим се планирана децентрализација може ојачати. Ипак, укључивање појединаца у рјешавање нагомиланих проблема са којима се суочавају њихове локалне заједнице не зависи само од њихове спремности на активизам. Друштвени стандард, који је у константном паду последњих година, наводи нас на закључак да економски несигуран грађанин¹³⁾ нема довољно изражен вољни моменат да узме учешће у грађанским акцијама посредством којих се помаже социјално слабим. Разлога је јасан, страх за сопствену егзистенцију спутава добровољне активности на социјалном пољу и чини идеју децентрализације слабо одрживом на дужи временски рок уколико упоредно не дође до раста друштвеног стандарда на нивоу државе.

4. ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈА КАО ИДЕЈА ФИНАНСИЈСКЕ ОДРЖИВОСТИ СОЦИЈАЛНЕ ЗАШТИТЕ

Управо је финансирање кључна ставка у реформи социјалне заштите, јер је идеја да се креирају нови извори финансирања у циљу побољшања стандарда приликом пружања социјалних услуга

11) Сузана Игњатовић, „Социјални капитал - од академских расправа до јавних политика.”, *Друштвене трансформације у процесу европских интеграција*, Министарство за науку и технолошки развој Србије, Београд, 2011, стр. 124.

12) *Ibidem*, 2011, стр. 125.

13) Према подацима Стратегија за сузбијање сиромаштва и социјалне искључености из 2007. године. 30.1% грађана Црне Горе је економски несигурно. Тренд повећања броја корисника услуга у систему социјалне заштите од 2000. године до данас указује да све чешће грађани из категорије економски несигурних постају клијенти система социјалне заштите. Подаци о кретању броја корисника услуга социјалне заштите, поготово оних који користе социјалну помоћ доступни су на сајту Службеног завода за статистику Црне Горе – Монстат.

и накнада. Према томе, тзв. „здрово финансирање” омогућиће растерећење државе и побољшање квалитета услуга. Сматра се да ће процес децентрализације довести до смањења средстава која би се издвајала за социјалну сферу. У табели 1 приказујемо досадашња издвајања државе Црне Горе у сфери социјалне заштите, и удио тих издвајања у укупном БДП.

Табела 1:

Износи из буџета Црне Горе за права из
области Социјалне заштите

Година обрачуна буџета	Средства за права из социјалне заштите у €	Проценат од БДП – а %
2007.	41.323.400	15.41
2008.	41.323.400	13.39
2009.	48.946.000	16.41
2010.	43.534.388	14.02
2011.	59.330.834	18.34
2012.	59.468.000	*14

Извор: Закон о буџету Црне Горе (2007 - 2012) и МОНСТАТ (2007 - 2012)

У компарацији са већином европских држава, Црна Гора заостаје у величини издвојених износа за социјалну заштиту. Ипак, коректно је споменути да према површини и броју становника конкретан пандан Црној Гори могу бити Луксембург (531.441 грађанин на површини од 2.585м²), Кипар (780.133 становника на површини од 9.251 м²), Малта (412.000 становника на површини од 3.160 м²) и донекле Естонија (1.340.194 становника на површини од 45.228 м²). Највећи издатке за сферу социјалне заштите има Данска (35% од ГДП-а), затим слиједи Француска (око 33% од ГДП-а), Холандија (32.5% од ГДП-а), Финска (30% од ГДП-а), Шведска (око 29% од ГДП-а), Аустрија (око 29% од ГДП-а), итд. Од држава које су према величини приближне Црној Гори, Луксембург и Кипар издвајају 22.5% од ГДП-а, Малта 18.5%, Естонија око 16% од ГДП-а. Од држава бивше СФРЈ, Црна Гора је иза Словеније (25% од ГДП-а), Хрватске (око 21% од ГДП-а), Србије (око 23% од ГДП-а) (ЕУРОСТАТ, 2013)¹⁵. Дакле, у поређењу са себи равним државама

14) Податак о бруто друштвеном производу за 2012. годину није доступан на сајту Службеног завода за статистику Црне Горе (МОНСТАТ).

15) Расходи за социјалну заштиту садрже: социјалне бенефиције које се састоје од трансфера, у готовини или у натури, за домаћинства и појединце са циљем ослобађања од терета дефинисаних ризица или потреба; административни трошкови, општења за њено бирократско управљање и администрацију; други расходи, који се састоје од разних расхода по програмима социјалне заштите (ЕУРОСТАТ, 2013).

Црна Гора не заостаје у погледу издвајања за социјалну заштиту, али се резултати постигнути у процесу расподеле средстава неминовно указивали да пласиране социјалне бенефиције не рјешавају социјалне ситуације грађана.

Рјешавањем проблема финансирања у складу са општим трендовима присутним у државама у транзицији креатори политика у Црној Гори у наредном временском периоду желе да социјалну заштиту прилагоде реалним околностима. Уколико је ова идеја заиста у позадини намјера реформатора, онда инсистирање на децентрализацији система заиста представља пут изласка из нефункционалне позиције социјалне заштите. Ипак, просто пребацивање терета финансирања услуга социјалне заштите на локалне самоуправе уз одређене олакшице није једноставан процес. Поготово ако је финансијско растерећење примарна идеја. Квалитетано спровођење децентрализације подразумијева постојање јаким институција, што у Црној Гори није случај, поготово кад су у питању социјалне службе. Српска ауторка Гордана Матковић истиче да „у друштвима са недовољно развијеним демократским институцијама, без одговарајућих контролних механизма, недовољним административним капацитетом, па и неразвијеним грађанским друштвом, децентрализација, међутим, није увек доносила добробит”¹⁶⁾. Праксе неких других држава указују на могући бумеранг ефекат, уколико се децентрализација спроведе неплански. Према мишљењу Вуковићке „ризик децентрализације социјалне заштите огледа се у могућностима смањења опсега социјалних услуга и давања, уколико се терет пребаци на локалне самоуправе”. Проблеми који се јављају као последица децентрализације социјалне заштите најбоље се могу одсликати на примјеру реформи у Румунији. Иста ауторка наводи да је „Румунија 1998. године усвојила *Закон о јавним финансијама* којим је значајно повећана одговорност локалних самоуправа за финансирање социјалне заштите. Усвојеним законом локалним самоуправама одобрени су нови извори средстава укључујући заједничке приходе са централним властима, плус порези и таксе. Међутим, фискалном децентрализацијом, укупна потрошња за социјалне услуге сиромашнима, укључујући инвалиде и стара лица опала је скоро 40%, а новчана давања су умањена за 16%. Услед недостатка средстава неке локалне самоуправе биле су принуђене да редукују трошкове у систему социјалне заштите, а неке и да смање трошкове одржавања и плате запосленима у социјалном

16) Гордана Матковић, *Децентрализација социјалне заштите Србије*, Центар за либерално демократске студије, Београд, 2006, стр. 7.

сектору, што је узроковало деградирање ионако ниских социјалних услуга¹⁷⁾.

Понављање овакве ситуације није нереално очекивати и у Црној Гори, с обзиром на специфичности њених географских подручја и њихову економску снагу/слабост. У црногорским приликама није за очекивати да локална самоуправа финансијски поднесе додатна оптерећења за социјалну заштиту, из простог разлога што велики број општина тренутно нема техничких и финансијских капацитета за ту врсту напора. Наиме, није немогуће да се јави регионална неједнакост у погледу увођења критеријума за остваривање социјалних права, што би за Црну Гору (у којој су регионалне неједнакости присутне и констатоване стратегијама за редукацију сиромаштва) био лош сценарио. Код одабира критеријума значајну улогу игра финансијска ситуација у локалним самоуправама, па није искључено да се догоди да сиромашније локалне заједнице немају могућности да помогну својим најсиромашнијим становницима. Британски аутор Дикон (2007) наводи неке од последица несређености у социјалној заштити код транзиционих држава: „Уколико се овај песимистички сценарио оствари, знамо да у ситуацијама када држава обезбјеђује само минималне и основне услуге здравствене и социјалне заштите, средња класа транзиционих и земаља у развоју ће бити натјерана да купује приватне шеме социјалног осигурања, услуге приватног секундарног и терцијалног образовања, те приватну здравствену заштиту која се све више нуди на прекограничном или иностраном тржишту. Резултат је предвидљив. Уколико ова средња класа није такође подржана од стране државе, добар квалитет социјалне заштите је неодржив. У овом сценарију, средња класа транзиционих и земаља у развоју може одустати од своје историјске улоге градитеља националних држава благостања које су до сада задовољавале њихове потребе у овом погледу и преузети ризик уласка на нерегулисано глобално тржиште које је под утицајем тржишне ефикасности¹⁸⁾. Да би се спријечиле такве ситуације неопходно је да држава успостави минималне стандарде и кроз посебне програме додатно стимулише сиромашне локалне заједнице. Улога државе огледала би се и у супервизији над вршењем власти локалних самоуправа. Уколико у процесу надгледања идентификује да је дошло до кршења, држава упозорава локалну власт и тражи да коригује спорне активности,

17) Дренка Вуковић, Наталија Перишић, *Ризици и изазови социјалних реформи*, Зборник радова, Чигоја штампа, Београд, 2012, стр. 124.

18) Bob Deacon, *Global Social Policy*, Sage, London, 2007, p. 172.

док се процена уставности и законитости у раду препушта суду, што је једна од важних одлика правне државе.

На примјеру социјалне помоћи врло лако можемо уочити неравномјерну дистрибуцију корисника услуга. Наиме, у Црној Гори, посматрано према општинама, највећи број корисника социјалне помоћи ситуиран је у Подгорици (2.500 домаћинства, са 8.000 чланова), што је очекивано с обзиром на број становника у главном граду. Након тога слиједе Рожаје са 6.645 грађана, Никшић 5.282, Бијело Поље 5.224 грађана и Беране са 4.837 грађана. Најмање корисника социјалне помоћи је у Плужинама (око 200 корисника), а приближно исти број корисника је настањен је у општини Жабљак. Најмање корисника социјалне помоћи је у јужним градовима, па тако у Котору, Тивту и Херцег Новом социјалну помоћи прима у просјеку 400 људи по општини (Министарство рада и социјалног старања, 2012)¹⁹. Овако неравномјерна дистрибуција корисника социјалне помоћи у комбинацији са регионалним сиромаштвом, неразвијеношћу општина на сјеверу државе (Стратегија за редукцију сиромаштва, 2003), и различита концентрација броја становника по општинама, ставља децентрализацију социјалне заштите пред озбиљним изазовима и тешкоћама. Стога, прије него што отпочне процес преношења надлежности на локалне самоуправе, у циљу превазилажења постојећих и потенцијалних проблема, неопходно је спровести мјере у неколико сегмената, а то су:

1. усклађивање одговорности за потрошњом са адекватним средствима која буду на располагању општинама;
2. проширење локалних овлашћења ускладити са нивоом прихода општина;
3. обезбјеђивање локалним заједницама права на додатне порезе и таксе;
4. изградња административних капацитета кроз улагање у људске ресурсе (кадрови способни да воде пореску политику, финансијско управљање, буџетирање, итд.);
5. укључивање представника невладиних организација;
6. уједначавање одговорности локалних самоуправа са приближно истим бројем становника;
7. мониторинг спроведеног процеса;

19) МОНСТАТ, у Црној Гори живи 625.266 становника, а број домаћинстава је 194.795. Највећи број становника живи у Подгорици, 187.085, што представља 30% од укупног броја становника у Црној Гори. Након главног града, наведи број грађана живи у Никшићу и Бијелом Пољу, па је у поменуте три општине концентрисано 50% становништва Црне Горе, 2011;

5. БУДУЋНОСТ ПРОЦЕСА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈЕ

Неколико година од планираног спровођења децентрализације у Црној Гори урађено је јако мало од онога што је предвиђено планом реформи из 2008. године. Нови закон о социјалној и дјечијој заштити усвојен је у љето 2013. године и у одређеним сегментима представља помак у односу на пређашње стање. Ипак, држава је и даље стожер у процесу пружања социјалних услуга, а локалне заједнице у финансијском смислу и даље зависе од расподеле средстава из буџета. Основне особине социјалне заштите и даље остају исте, а то су: мањи новчани трансфери и широка лепеза социјалних услуга са упитним методама таргетирања популације у стању социјалне потребе. Утисак је да у недостатку мјера за креирање алтернативног пута, држави не преостаје ништа друго него да одабере стратегију „чекања до даљњег”, тј. да се социјалним мјерама *ad hoc* карактера покушају ублажити негативне социјалне последице.

Уколико је основна идеја да социјалне услуге и накнаде буду доступније самим корисницима, онда је за њену реализацију неопходно примјењивање начела супстидијарности. Односно, све потенцијалне потребе и проблеме које је могуће ријешити на нижим инстанцама (локална самоуправа) не уздизати до нивоа централних власти. Сходно томе, локална самоуправа надлежна је да ријешити питања и потребе социјалне заштите свог локалног становништва. Осим потенцијалних проблема који су наведени у главном дијелу текста, овдје желимо напоменути и извјесну колизију начела супстидијарности са начелом солидарности које подразумева да редистрибуција ресурса према онима који немају иде са централног нивоа одлучивања. Спровођењем децентрализације социјалне заштите редистрибуцију ресурса своди се на локални ниво, при чему се мора имати у виду да је ријеч о сложенем процесу који не подразумева само прерасподјелу међу појединцима, него и између региона.²⁰⁾ Чињеница је да локалне самоуправе у Црној Гори имају различите социо-демографске профиле становника, као и да у зависности од економских прилика постоје слични, али и различити социјални проблеми. У том дијелу, аргументи за децентрализацију социјалне заштите добијају на позитивној тежини. Ипак, остаје питање које би отприлике гласило, ко нужно гарантује минималну социјалну сигурност грађанима? Уколико је то држава, а из праксе функционисања различитих режима држава благостања знамо

20) Гордана Матковић, *Децентрализација социјалне заштите Србије*, Центар за либерално демократске студије, Београд, 2006, стр. 16.

да су социјалне накнаде надлежност државе, треба размислити у обиму надлежности који се мора оставити у дјелокруг одлучивања централних власти. На примјер, уколико је сиромаштво темељни проблем црногорског друштва и постоји држави интерес да се ова појава редукује, онда неминовно централни ограни власти имају одлучују улогу у креирању и спровођењу мјера у политици борбе против сиромаштва.

Почетак пута у рјешавању потенцијалних проблема у децентрализацији система социјалне заштите Црне Горе налази се можда у прављењу дистинкције између социјалних услуга и социјалних накнада. Разликовање се односи на опсег надлежности којима се покривају поменуте социјалне престације. Социјалне услуге могу се каналисати према нижим нивоима одлучивања – локалним самоуправама, док социјалне накнаде остају у надлежности централних органа власти. Па би тако конкретно социјална помоћ и дјечји додатак као новчане надокнаде биле у надлежности државе, док би конкретне социјалне услуге биле у оквирима обавеза локалних заједница. Опет, и таква дистрибуција надлажености може бити упитна уколико имамо у виду саопштене податке о материјалном стању становништва у појединим црногорским општинама. Регионална неједнакост у економском погледу али и величина, број становника, културне специфичности и административни капацитети опомињу на будност приликом расподеле овлашћења локалним самоуправама.

ЛИТЕРАТУРА

- Влајковић, Милан: „Дефанзивност актуелног концепта социјалне заштите”, Зборник радова *Социјална политика и социјални рад*, Београд, 2012
- Вуковић Дренка, Михаил Арардаренко: *Социјалне реформе - Садржај и резултати* (уредник Вуковић Дренка), Факултет политичких наука, Чигоја Штампа, Београд, 2011.
- Вуковић Дренка, Перишић Наталија: *Ризици и изазови социјални реформи*, Зборник радова, Чигоја штампа, Београд, 2012.
- Ђорђевић Снежана: „Изазови децентрализације и регионализације у Србији.”, *Децентрализација и регионализација Србије у току транзиције и приближавања европским стандардима*, Београд, 2011.
- Игњатовић Сузана: „Социјални капитал - од академских расправа до јавних политика”, *Друштвене трансформације у процесу европских интеграција*, Министарство за науку и технолошки развој Србије, Београд, 2004.
- Матковић Гордана: *Децентрализација социјалне заштите Србије*, Центар за либерално демократске студије, Београд, 2006.

- Милосављевић Милосав, Бркић Мирослав: *Социјални рад у заједници*, Републички завод за социјални заштиту, Србија, Београд, 2011.
- Петричковић Милан: *Теорија социјалног рада*, Социјална мисао, Београд, 2006.
- Bob Deacon: *Global Social Policy*, Sage, London, 2007.
- Puljiz Vlado, Bežovan Gojko i drugi: *Socijalna politika Hrvatske*, Pravni fakultet, Sveučilište u Zagrebu, Zagreb, 2008.
- Puljiz Vlado, Bežovan Gojko i drugi: *Socijalna politika*, Pravni fakultet, Sveučilište u Zagrebu, Zagreb, 2005.
- Vrajt, Erik Olin: *Vizije realističnih utopija*, Fakultet političkih znanosti, Zagreb, 2011.

Службена и стратегијска документа:

- Влада, Црне Горе, Закон о буџету, Министарство финансија, Подгорица, 2007.
- Влада, Црне Горе, Закон о буџету, Министарство финансија, Подгорица, 2008.
- Влада, Црне Горе, Закон о буџету, Министарство финансија, Подгорица, 2009.
- Влада, Црне Горе, Закон о буџету, Министарство финансија, Подгорица, 2010.
- Влада, Црне Горе, Закон о буџету, Министарство финансија, Подгорица, 2011.
- Завод за статистику Црне Горе, Попис у Црној Гори, Подгорица, 2011.
- Министарство здравља, рада и социјалног старања, Закон о социјалној и дјечјој заштити Црне Горе, Службени гласник Црне Горе, Подгорица, 2005.
- Министарство здравља, рада и социјалног старања Црне Горе, Стратегија за сузбијање сиромаштва и социјалне искључености, Службени гласник Црне Горе, Подгорица, 2007.
- Министарство здравља, рада и социјалног старања, Стратегија развоја система социјалне и дјечје заштите у Црној Гори, Подгорица, 2008.
- Министарство здравља рада и социјалног старања, Корисници услуга социјалне и дјечије заштите Црне Горе, Подгорица, 2008.
- Завод за статистику Црне Горе, Попис у Црној Гори, Подгорица, 2011.

Ugljesa S. Jankovic

DECENTRALIZATION OF SOCIAL PROTECTION SYSTEM IN MONTENEGRO

Resume

The process of decentralization is possible because the geographic size of the territory of Montenegro. But, well implemented decentralization of social protection in Montenegro must accept certain phenomena inherent to the direction of a reform. For example: a) territorial organization - units and levels of local government; b) relationships between different levels of government; c) division jurisdiction and jobs; d) the financial autonomy of local governments; funding in the region. A solution may consist in the implementation of asymmetric

decentralization. This model is mentioned a number of authors and implies that local governments stronger economic capacity of giving more power, until the lowest municipalities still have some degree depending on the activity of the central authorities. This solution can be affirmative, and for reasons which will partially affect the wave of internal migration indeed present in Montenegro. Some Montenegro residents participate in migration to the economically stronger municipalities due to shortcomings in their perspective announced in public, while complete decentralization speed up the migration process. If the key details of the process of decentralization gifts adequate attention then citizens can expect positive effects. Otherwise, that would be one more idea of reform which would not improve the situation in the social sector of Montenegro state.

Key words: decentralization, protection, solidarity, social services and benefits.

* Овај рад је примљен 09. новембра 2014. године а прихваћен за штампу на састанку Редакције 25. новембра 2014. године.