



IZVEŠTAJ O REZULTATIMA PRIMENE MERA SOCIJALNE POLITIKE 2011/2012. ZA MLADE, DECU I IZBEGLA I INTERNO RASELJENA LICA



**IZVEŠTAJ O REZULTATIMA
PRIMENE MERA
SOCIJALNE POLITIKE
2011/2012.**

**ZA MLADE, DECU I IZBEGLA
I INTERNO RASELJENA LICA**

Beograd, januar 2013. godine

IZVEŠTAJ O REZULTATIMA PRIMENE MERA
SOCIJALNE POLITIKE 2011/2012. ZA MLADE,
DECU I IZBEGLA I INTERNO RASELJENA LICA

Izdavač:
Građanske inicijative, Beograd

Za izdavača:
Dubravka Velat

Autori:
Radojka Pavlović, Tanja Subotić, Dejana Stevkovski,
Bojana Jevtović, Jovana Čanji Arandžević, Robert
Kozma, Jelena Milovanović i Maja Stojanović

Naslovna strana:
Valenčak

Prelom:
Stevan Blagojev

Štampa:
FB print, Novi Sad

Tiraž: 500

CIP - Каталогизacija у публикацији Народна библиотека Србије, Београд
364-7(497.11)“2011/2012”

IZVEŠTAJ o rezultatima primene mera socijalne politike 2011/2012 : za mlade,
decu i izbegla i interno raseljena lica / [Radojka Pavlović ... et al.]. - Beograd :
Građanske inicijative, 2013 (Novi Sad : FB print). - 176 str. : graf. prikazi ; 24 cm

Tiraž 500. - Str. 5: Predgovor / Dubravka Velat. - Napomene i bibliografske
reference uz tekst. - Bibliografija: str. 173-175.

ISBN 978-86-7408-061-0

1. Павловић, Радојка, 1953- [аутор]

а) Социјална заштита - Србија - 2011-2012

COBISS.SR-ID 197336332

PREDGOVOR	5
UVOD.....	7
METODOLOGIJA	8
POJAM SIROMAŠTVA I PRISTUP	9
Modeli socijalne sigurnosti	11
Praćenje siromaštva i socijalne isključenosti	12
Socijalistički koncept socijalne sigurnosti	13
Socijalna sigurnost u Srbiji nakon 2000.	14
Stanje u Srbiji krajem 2012.....	16
REFORMA SISTEMA SOCIJALNE ZAŠTITE U SRBIJI.....	18
Zakon o socijalnoj zaštiti iz 2011.....	19
Izazovi u primeni novog zakona.....	21
Pluralizam pružalaca usluga.....	21
Budžetska podrška socijalnoj sigurnosti	26
MLADI U SISTEMU SOCIJALNE ZAŠTITE	33
Integrisane usluge centara za socijalni rad i Nacionalne službe za zapošljavanje	33
Povod za izbor teme	33
Međunarodni pravni okvir	34
Domaći strateški i zakonski okvir	35
Ko su mladi u Srbiji?.....	40
Položaj mladih u Srbiji	41
Mere podrške za zapošljavanje	45
Mladi i usluge socijalne zaštite	49
Centri za socijalni rad	50
Korisnici usluga CSR-a.....	52
Analiza stanja na terenu.....	55
Zaključci.....	66
Preporuke	67
DECA KAO KORISNICI SISTEMA SOCIJALNE ZAŠTITE.....	69
Analiza međusektorske saradnje centara za socijalni rad i osnovnih škola.....	69
Položaj dece u Srbiji.....	69
Obrazovni sistem.....	70

Domaći strateški i zakonski okvir	71
Zakon o socijalnoj zaštiti.....	77
Analiza stanja na terenu	81
Zaključak	97
Preporuke	98
Analiza usluga smeštaja dece u hraniteljsku porodicu	99
Deca i usluge socijalne zaštite.....	101
Usluge porodičnog smeštaja i hraniteljstvo	102
Deca korisnici usluga smeštaja u srodničku ili hraniteljsku porodicu	105
Centar za porodični smeštaj i usvojenje	106
Pravilnik o hraniteljstvu.....	108
Transferi i izdvajanja za hraniteljstvo	110
Analiza stanja na terenu.....	113
Zaključci.....	141
Preporuke	143
ANALIZA USLUGE SOCIJALNOG STANOVANJA U ZAŠTIĆENIM USLOVIMA (SSZU) ZA CILJNU GRUPU IZBEGLA I INTERNO RASELJENA LICA	145
Koncept socijalnog stanovanja u zaštićenim uslovima.....	145
Pregled pravnih i strateških dokumenata.....	146
Međunarodni i evropski okvir	146
Nacionalni okvir.....	147
Pojam i istorijat socijalnog stanovanja u Srbiji	151
Praksa socijalnog stanovanja u zaštićenim uslovima u Srbiji.....	153
Rezultati dosadašnjih istraživanja prakse socijalnog stanovanja u zaštićenim uslovima u Srbiji	154
Analiza stanja na terenu.....	156
Zaključci.....	166
Preporuke	169
LITERATURA	173

Zakon o socijalnoj zaštiti, koji je Narodna Skupština Republike Srbije usvojila 31. marta 2011. godine, predstavlja okosnicu reforme sistema socijalne zaštite, koji traje više od jedne decenije. Uspješnost i pravednost u smanjenju siromaštva i borbi protiv socijalne isključenosti najugroženijih grupa u Srbiji u velikoj meri zavise od primene ovog Zakona, njegove usaglašenosti sa drugim zakonima i primerenog izdvajanja neohodnih sredstava na državnom i lokalnom nivou.

Nakon godinu dana uslovne primene ovog Zakona, jer potpuna primena nije moguća bez donošenja svih podzakonskih akata, zaključak je da ne postoje primetna poboljšanja sistema socijalne zaštite u Srbiji. Svesni činjenice da prave rezultate nije ni moguće očekivati u ovako kratkom roku, jer su ovakve intervencije u društvu uvek dugoročne, sveobuhvatne i konzistentne, već u početnoj fazi smo uočili nedostatke na osnovu kojih se mogu formulisati preporuke za naredni period. Početak primene Zakona jasno je pokazao slabosti sa kojima se suočavaju institucije i vlast na lokalnom i nacionalnom nivou: nepostojanje međusektorske saradnje, neizgrađeni principi dobre uprave, slabi kapaciteti državnih službenika za preuzimanje novih uloga i odgovornosti i drugo. Donošenje svih podzakonskih akata i nivo posvećenosti svih relevantnih institucija rešavanju ovih problema u narednom periodu pokazaće koliki će realni domet biti i Zakona i ostalih preduzetih mera u ovoj oblasti.

Uloga organizacija civilnog društva ostaje veoma važna u procesu monitoringa primene Zakona i ostvarivanja principa pluraliteta pružalaca usluga. Istraživanja i monitoring koje je u okviru ovog projekta sproveo veliki broj organizacija, postavlja odličnu osnovu za dalji rad na ovoj temi. Istovremeno, uočili smo i potrebu da se organizacije civilnog društva dodatno osnažuju za ulogu pružaoca usluga socijalne zaštite u kontekstu uvođenja pluralizma pružalaca usluga.

U prvoj fazi ovog projekta učestvovalo je 68 organizacija iz 35 gradova u Srbiji, kao i grupa stručnjaka iz oblasti socijalne zaštite, kojima se zahvaljujemo na doprinosu. Posebnu zahvalnost na posvećenom radu dugujemo partnerskim KOCD organizacijama, nezavisnom konsultantu Vladanu Jovanoviću koji je svojim stručnim komentarima ukazivao na razlike u pristupu OCD i institucija, kao zaposlenima u Građanskim inicijativama koje su dale doprinos sprovođenju svih aktivnosti i izradi ovog izveštaja na čelu sa Radojkom Pavlović, i timom koji su činile Dejana Stevkovski, Bojana Jevtović, Tanja Subotić, Jelena Milovanović i Maja Stojanović.

Ovaj projekat ne bi bio moguć bez podrške Norveške ambasade u Beogradu kojoj se zahvaljujemo u ime svih partnera.

Nadamo se da će u narednim godinama saradnja institucija i OCD na smanjenju socijalne isključenosti i siromaštva doprineti vidljivim i konkretnim rezultatima.

Dubravka Velat
Izvršna direktorka Građanskih inicijativa
Beograd, januar 2013.godine

Ova analiza¹ nastala je u 2012. kao deo prve godine projekta *Inicijativa za praćenje socijalne politike*, koji realizuje Koalicija sedam kontakt organizacija civilnog društva (KOCD). Nosilac projekta su Građanske inicijative, a finansijski ga podržava Ambasada Kraljevine Norveške.

Koaliciju čine organizacije koje je 2007. izabrao Tim potpredsednika Vlade za implementaciju Strategije za smanjenje siromaštva, kao Kontakt organizacije civilnog društva za pitanje položaja 7 ranjivih grupa. Od tada KOCD predstavljaju mehanizam za komunikaciju i protok informacija između vladinih institucija i organizacija civilnog društva (OCD) i sprovodi zajedničke aktivnosti na smanjenju siromaštva i socijalnom uključivanju ranjivih grupa građana. Ovaj mehanizam ima cilj da se omogući učešće OCD u definisanju, primeni i praćenju mera koje donose Vlada i drugi relevantni akteri u reformskim procesima. Svaka od KOCD profilisana je za bavljenje pitanjima pojedinačnih osetljivih grupa stanovništva, koje je Vlada još utvrdila Strategijom za smanjenje siromaštva u Srbiji. Koaliciju čine:

- Autonomni ženski centar – KOCD za pitanja žena <http://www.womenggo.org.rs/>
- Centar za samostalni život osoba sa invaliditetom – KOCD za pitanja osoba sa invaliditetom <http://www.cilsrbija.org>
- Građanske inicijative – KOCD za pitanja mladih <http://www.gradjanske.org>
- Grupa 484 – KOCD za pitanja migranata <http://www.grupa484.org.rs>
- Društvo za razvoj dece i mladih „Otvoreni klub” – KOCD za pitanja dece <http://www.oknis.org.rs/>
- Romski informativni centar – KOCD za pitanja Roma <http://www.ric.org.rs/>
- Snaga prijateljstva *Amity* – KOCD za pitanja starih <http://www.amity-yu.org/>

U razdoblju od 2009. do 2011. godine, uz finansijsku podršku Ambasade Kraljevine Norveške, i koordinaciju Instituta za održive zajednice, koalicija KOCD je realizovala projekat *Za smanjenje siromaštva – civilno društvo i odgovorna Vlada*. Projekat je bio usmeren na pružanje podrške političkim i društvenim procesima reforme u Srbiji u okviru EU integracija sa ciljem unapređenja odgovornosti i transparentnosti Vlade u prepoznavanju prioritarnih potreba marginalizovanih grupa kroz kanale javnih politika i budžeta. Jedan od rezultata ovog projekta jeste povećan uticaj OCD na donosiocima odluka u procesima kreiranja budžeta i drugih politika, ali i praćenja njihovog izvršavanja na nacionalnom i lokalnom nivou.

Od 2012. godine KOCD nastavljaju sa zajedničkim radom i kroz projekat *Inicijativa za praćenje socijalne politike* u okviru kog se prati primena Zakona o socijalnoj zaštiti i mera socijalne zaštite u odnosu na sedam marginalizovanih grupa. Inicijativa je usmerena na sledeća pitanja: šta nam novo donosi Zakon o socijalnoj zaštiti; kako se njegova primena odražava na žene, mlade, izbeglice i interno raseljena lica; kako štiti decu, Rome, stare i osobe sa invaliditetom; da li država dovoljno uspešno štiti ove ugrožene grupe, kakve će mere i odluke u sferi socijalne politike donositi, kako će ih sprovesti i kako će to u krajnjem slučaju uticati na život svih građana u Srbiji.

Rezultati Inicijative prikazani su u pet publikacija koje pokrivaju različite ciljne grupe. Uz četiri publikacije koje obrađuju položaj žena, Roma, starih i osoba sa invaliditetom, analiza prikazana u ovoj publikaciji pokriva preostale tri grupe: decu, mlade, izbegla i interno raseljena lica.

Analiza se odnosi na procenu prvih efekata novog Zakona o socijalnoj zaštiti na ove tri grupe. Nastala je uz stručnu podršku članica Koalicije, Društva za razvoj dece i mladih „Otvoreni klub” (za grupu u koju ulaze deca) i Grupe 484 (za grupu što obuhvata izbegla i interno raseljena lica). Za potrebe dublje analize formirane su i tri lokalne koalicije, a u njima je učestvovalo 16 organizacija civilnog društva koje se bave pitanjima ove tri ciljne grupe, iz 14 gradova/opština Srbije.

¹ Izneti stavovi i mišljenja autora ne odražavaju nužno stavove Norveške ambasade u Srbiji ili Vlade Kraljevine Norveške.

Metodologija koja se koristila u istraživanju uključivala je prikupljanje, sistematizaciju, pregled i analizu dokumenata (zakona, strategija i podzakonskih akata) i postojećih izveštaja, slanje upitnika, polustrukturisane intervju, intervju s korisnicima i posete na terenu. Metodologija je prilagođena temama i ciljnim grupama i detaljnije obrazložena u delovima koji se bave mladima, decom, kao i izbeglim i interno raseljenim licima.

Analiza je sprovedena u 14 gradova i opština u Srbiji: Novom Sadu, Sremskoj Mitrovici, Beogradu, Paliluli, Obrenovcu, Kragujevcu, Kraljevu, Kruševcu, Nišu, Svrljigu, Aleksincu, Knjaževcu, Vranju i Bujanovcu.

Organizacije koje su sprovodile istraživanje na lokalnom nivou:

1. Centar lokalne demokratije LDA, Niš
2. Centar za kreativni razvoj, Knjaževac
3. *Denizen*, Centar za građanski aktivizam, Svrljig
4. Društvo za razvoj kreativnosti, Aleksinac
5. Udruženje građana za podršku evropskim integracijama *Evrokontakt*, Kruševac
6. Centar za proizvodnju znanja i veština, Novi Sad
7. *Crvena linija*, Novi Sad
8. Centar za građansko delovanje – *CeGrad*, Obrenovac
9. Organizacija kreativnog okupljanja – *OKO*, Palilula
10. Edukativni centar Kruševac, Kruševac
11. Civilni resurs-centar, Opština Bujanovac
12. Novosadski humanitarni centar, Novi Sad
13. Inicijativa za razvoj i saradnju, Beograd
14. Udruženje građana *Sunce*, Kragujevac
15. Građanska akcija *Lingva*, Kraljevo
16. Udruženje građana *NEXUS*, Vranje

Terensko istraživanje

Kako bismo dobili jasnije odgovore o efektima mera i stepenu saradnje institucija nadležnih za oblasti koje smo pratili, kroz partnerstvo sa 16 lokalnih organizacija civilnog društva organizovano je zasebno terensko istraživanje za svaku od tri osetljive ciljne grupe (deca, mladi, izbegla i interno raseljena lica). Pored nespornog značaja u prikupljanju podataka, ovo partnerstvo je doprinelo i jačanju kapaciteta uključenih organizacija u oblasti analitičkog rada i drugačijeg pristupa lokalnim politikama. Za polovinu organizacija ovo je bilo prvi put da svoj aktivizam obogate novim aktivnostima i pristupom. Izbor lokalnih partnera je bio ograničen raspoloživim sredstvima, a ključni kriterijumi su bili: a) da se organizacije bave pitanjima odabranih ciljnih grupa; b) raznovrsnost lokalnih zajednica po lokalitetu, stepenu razvoja i statusu; da u zajednici postoji iskustvo u radu s ciljnom grupom.

Odabrane organizacije su u pripremnoj fazi učestvovala na kratkoj edukaciji vezanoj za teme iz oblasti socijalne zaštite i koncepta novog Zakona, za tehnike prikupljanja podataka, građansku participaciju i praktičnu politiku. Pored edukativne funkcije, ovi događaji su doprineli boljem razumevanju položaja ciljnih grupa u različitim zajednicama, kao i razmeni informacija i iskustava među organizacijama. Poštujući principe participacije u najvećoj mogućoj meri, na samoj obuci su učestvovali u razvijanju upitnika za polustrukturisane intervju, koje su kasnije koristili u prikupljanju podataka. Nakon prikupljanja podataka i analize, za svaku od tri grupe organizacija priređen je jednodnevni konsultativni sastanak, na kome su međusobno razmenili saznanja do kojih su došli. Na kraju procesa je svaka od partnerskih organizacija u svojoj lokalnoj sredini organizovala okrugli sto na kom je predstavila svoje nalaze i pokrenula ključne aktere koji se bave pitanjima ciljnih grupa na dijalog.

Siromaštvo je širok pojam i nema univerzalne definicije koja ga precizno opisuje, a najčešće se povezuje sa stanjem nedovoljnih prihoda za zadovoljenje osnovnih životnih potreba. Problemi siromaštva su doskora bili posebno izraženi u nerazvijenim zemaljama i onima koje su u razvoju. Krajem prošlog veka ta tema je postala aktuelnija i u razvijenim zemljama, jer je postalo očigledno da ekonomski napredak ne dopire ravnomerno do svih građana. Razlike među društvenim slojevima bivale su sve dublje i oštrije, te se javila potreba da se ovom pitanju posveti više pažnje. Shvatanje siromaštva je vremenom evoluiralo, pa se menjala i definicija, širila se obuhvatajući nove dimenzije i sadržaje. Klasična Rauntrijeva studija siromaštva iz 1901. (*B. S. Rowntree*) definiše siromaštvo kao materijalnu oskudicu izraženu preko dohotka i potrošnje, da bi poslednjih godina nove definicije uključivale i sadržaje kao što su obrazovanje i zdravlje.

U okviru materijalnog (finansijskog) siromaštva razlikuju se apsolutno i relativno. Apsolutno siromaštvo je stariji pojam i podrazumeva procenat stanovništva koje živi ispod određenog iznosa raspoloživog dohotka. Ta granica se naziva apsolutnom linijom siromaštva, označava najniži mogući životni standard i zasniva se na tačno utvrđenoj potrošačkoj korpi prehrambenih proizvoda uvećanoj za deo nekih troškova kao što su odeća i stanovanje. Ova granica se menja s vremenom i zavisi od socijalnih i ekonomskih karakteristika različitih zemalja, ali se zasniva na apsolutnoj predstavi o sposobnosti funkcionisanja pojedinca u društvu. Na svetskom samitu o društvenom razvoju u Kopenhagenu 1995. pojam apsolutnog siromaštva je definisan kao „*Stanje koje karakteriše ozbiljna deprivacija i nemogućnost zadovoljavanja osnovnih ljudskih potreba (nedostatak hrane, pijaće vode, zdravstvene zaštite, neodgovarajući stambeni prostor, nedostupnost obrazovanja i informacija)*“. To podrazumeva određivanje nivoa prihoda ili potrošnje pojedinaca i porodica ispod utvrđenog minimuma definisane lepeze životnih potreba, prilagođenih međunarodno priznatim standardima.

U okviru apsolutnog siromaštva postoji više različitih podela, ali se za praćenje najtežih oblika bede koristi pojam ekstremnog siromaštva, što podrazumeva nivo ispod koga je ugrožen sam život pojedinca. Za praćenje krajnjeg siromaštva na svetskom nivou Svetska banka koristi jedinstvenu liniju siromaštva, gde je ono definisano kao stanje u kome pojedinci imaju dnevno na raspolaganju manje od 1,25 dolara, a nešto umerenije kada imaju dnevno 2 dolara.² Status i uslovi života ugroženih građana razlikuju se od zemlje do zemlje, zavise od niza specifičnih činilaca i teško je utvrditi apsolutni minimum potreba koji je primeren svuda u svetu. Model Svetske banke daje generalnu sliku, ali ne i željeni nivo uporedivosti podataka među različitim zemljama.

U protekle dve decenije Evropa se opredelila za sopstveni model definisanja siromaštva, zasnovan na pojmu socijalne isključenosti, koji izvorno vodi poreklo iz Francuske (stariji pojam, označavao je građane koji su isključeni iz sistema državnog socijalnog osiguranja). Evropska komisija prvi put pominje socijalnu isključenost u svom dokumentu iz 1988, a već naredne godine je Savet ministara usvojio Rezoluciju o borbi protiv socijalne isključenosti. Ranije su na tlu Evrope bili uočljivi različiti pristupi problemu siromaštva, koje je koncept socijalne isključenosti na neki način objedinio i pomirio. Pristup tržišno orijentisane Velike Britanije oslanjao se na građansku solidarnost i bio je zasnovan na tradicionalnom pojmu siromaštva. Na drugoj strani su bile nordijske zemlje, sa snažnim socijaldemokratskim pristupom; one su problem gledale iz šireg ugla, u kome je nedostatak prihoda samo jedan od elemenata koji onemogućuje deo građana da učestvuju u životu zajednice.

Evropska unija je institucionalizovala koncept socijalne isključenosti uvodeći ga u svoj politički i istraživački govor. U skladu s tim, u Lisabonu je 2000. pojam siromaštva proširen na pojam socijalne isključenosti i definisan na sledeći način: „*To je proces kojim su određeni pojedinci gurnuti*

² <http://www.inkluzijakurs.info/modul.php?headerbar=0&m=1&p=3&t=i&kp=0>

na ivicu društva i sprečeni u punom učestvovanju u njemu zbog svoje nemaštine ili nedostatka osnovnih znanja i mogućnosti za doživotno učenje, ili kao rezultat diskriminacije. Ovo ih udaljava od zaposlenja, prihoda i mogućnosti obrazovanja, kao i od društvenih mreža, okvira i aktivnosti zajednice. Ovakvi pojedinci imaju malo pristupa vlasti i organima donošenja odluka i na taj način se često osećaju nemoćnim i nesposobnim da uzmu kontrolu nad odlukama koje utiču na njihov svakodnevni život."

U isto vreme je na samitu UN u Njujorku 2000. godine usvojena Milenijumska deklaracija, u kojoj su navedene osnovne vrednosti na kojima treba da se zasnivaju međunarodni odnosi u 21. veku, iz čega su izvedeni Milenijumski ciljevi razvoja. Prvi na listi Milenijumskih ciljeva jeste iskorenjivanje krajnjeg siromaštva i gladi, ali se naredni odnose na oblasti obrazovanja i zdravlja, što je modifikovan okvir socijalne isključenosti.

Samo nekoliko godina kasnije, Savet EU se 2004. opredelio da umesto apsolutnog uvede pojam relativnog siromaštva, to jest minimum prihvatljivog standarda života u jednoj zajednici, koji je različit od zemlje do zemlje. Ono se izražava kao procenat medijane prihoda ili potrošnje (prosečni dohodak domaćinstva), što znači da ako društvo postaje bogatije, linija siromaštva se podiže, a ako siromaši, linija se spušta. Istovremeno je ustanovljen i pokazatelj koji ukazuje na stepen rizika od siromaštva: „*Pojedinci i porodice čiji je prihod ispod 60% medijane u riziku su od siromaštva jer prihod ispod te linije nije uvek ni nužan ni dovoljan uslov da se bude siromašan.*” Tada je u Zajedničkom izveštaju o socijalnoj uključenosti siromaštvo definisano kao „*nedostatak adekvatnog dohotka i resursa koji obezbeđuju životni standard prihvatljiv u društvu u kome stanovništvo živi*”. Evolucija ovog pojma je bila i teorijske i političke prirode, a odnosila se na definisanje problema.

Kada je u pitanju traženje rešenja, EU je usvojila koncept socijalnog uključivanja, koje nije ograničeno samo na socijalnu zaštitu, već teži da postane deo ukupne politike razvoja: „*[Koncept socijalnog uključivanja je] proces koji omogućuje da oni koji su u riziku od siromaštva i društvene isključenosti dobiju mogućnost i sredstva potrebna za puno učešće u ekonomskom, društvenom i kulturnom životu i postizanju životnog standarda i blagostanja što se smatraju normalnim u društvu gde žive. Ona osigurava njihovu veću participaciju u donošenju odluka, što utiče na njihove živote i ostvarenje osnovnih prava*”.³

Još je Lisabonska strategija istakla potrebu da se pitanje socijalnog uključivanja rešava primenom Otvorenog metoda koordinacije, što zahteva uzajamni proces planiranja, praćenja, poređenja i prilagođavanja nacionalnih politika zajednički dogovorenim ciljevima na nivou zemalja EU. Primena ovog metoda podrazumava slobodu svake države članice da kreira sopstvenu socijalnu politiku i instrumente borbe protiv siromaštva, ali uz obavezu da oni uključuju sledeće oblasti o kojima će se voditi računa: socijalnu isključenost, penzije, zdravstvenu zaštitu i dugotrajnu negu. Politika socijalnog uključivanja u zemljama EU od 2008. godine još je jasnije definisana usmeravanjem aktivnosti na sledeće teme: a) siromaštvo dece; b) aktivno uključivanje; c) primereni uslove stanovanja za sve; d) uključivanje ranjivih društvenih grupa; e) finansijska isključenost i prezaduženost.

Nakon prvih efekata svetske ekonomske krize 2008. i procene delimične uspešnosti Lisabonske strategije, prepoznata je potreba za novim strateškim okvirom koji je definisan u dokumentu „Evropa 2020”. U njemu je pristup borbi protiv siromaštva i socijalne isključenosti zasnovan na podsticanju održive inkluzivne ekonomije i razvoju sistema socijalne zaštite koji obezbeđuje upravljanje promenama i izgradnju kohezivnog društva. Bitnu komponentu strategije „Evropa 2020” čine instrumenti za stvaranje mogućnosti da što većem broju građana EU budu dostupni plodovi ekonomskog rasta.

U skladu s tim, države članice EU izdvajaju određena sredstva za socijalne programe, sa idejom da preraspodela i solidarnost obezbede bar deo sigurnosti od različitih socijalnih rizika. Glavni

³ Council of EU, 2004: 8.

finansijski instrument pomoći državama članicama jeste Evropski socijalni fond, koji obezbeđuje sredstva za programe povećanja prilagodljivosti radnika i privrednika, kao i stvaranje uslova za pristup novim radnim mestima i učestvovanje na tržištu rada. Procena je da će do 2013. za ove svrhe biti izdvojeno 75 milijardi evra. Značajan je i Program za zapošljavanje i socijalnu solidarnost Evropske zajednice PROGRESS 2007–2013, sa budžetom od 743 miliona evra. Istovremeno se razvijaju i programi koji teže da u uslovima demografskog starenja stanovništva razviju održiv penzioni sistem. Sve ove odredbe su obavezujuće za države članice EU, a uspeh intervencija umnogome zavisi od dostignutog nivoa ekonomskog razvoja. Kada se prate efekti borbe protiv siromaštva i socijalne isključenosti, nesporno je da su daleko uspešnije zemlje koje imaju bolju ekonomiju i politiku zapošljavanja, a koje istovremeno izdvajaju visok procenat bruto domaćeg proizvoda za socijalne programe. Iz toga nije teško zaključiti koliko je važno pitanje zapošljavanja korisnika socijalne pomoći, barem onih koji su svrstani u radnoaktivni deo populacije: „*Za većinu ljudi je pristojan posao najbolja zaštita od siromaštva i najbolji put za izlazak iz njega. Da bi to bilo ostvarivo, potrebno je dobro obrazovanje, zdravlje, podrška u vidu brige o deci, garancije odgovarajućeg nivoa primanja za zaposlene, ali i za starije i bolesne. Potrebna je i prevencija siromaštva kroz ulaganje u rani razvoj dece kako ne bi odrastala u siromaštvu i generacijama ponavljala isti obrazac*“.⁴

Svaka zemlja članica EU na svoj način se bori protiv socijalne isključenosti, a procena uspešnosti i poređenje rezultata omogućeno je uspostavljanjem liste zajedničkih i nacionalno specifičnih indikatora. Oni su definisani 2001. na Savetu Evrope i poznatiji su kao Leaken indikatori⁵. To je instrument kojim se može standardizovati merenje društvene uključenosti u zemljama članicama EU, kao i osnov za poređenje statusa među njima. Za izračunavanje ovih indikatora koristi se metodologija „eurostat“, zasnovana na Anketi o prihodima i uslovima života (SILC – *Statistics on Income and Living Conditions*). Prag rizika siromaštva utvrđuje se na osnovu distribucije i varijacije prihoda u zemlji, a relativna linija siromaštva određuje se kao 60% medijane prosečne potrošnje po potrošačkoj jedinici, odnosno zavisi od opšteg nivoa socijalnog i ekonomskog razvoja svake zemlje.⁶ Zemlje koje nisu članice EU nemaju obavezu da poštuju ovaj sistem, ali su se sve zemlje kandidati ipak opredelile da idu u tom pravcu. Uspostavljanje sistema socijalne sigurnosti građana po ovim principima je dug i zahtevan proces i logično je da se razvija već u samom procesu pridruživanja. Srbija je već duže od decenije orijentisana na pridruživanje EU, a od ove godine ima i status kandidata. U skladu s tom ambicijom prilagođavala je svoju socijalnu politiku i instrumente praćenja. Uspešnost dela tog procesa jeste predmet ove analize i detaljnije će biti razmatran u narednim poglavljima.

Modeli socijalne sigurnosti

Sistem socijalne zaštite jeste jedan od načina na koji države pružaju podršku svojim građanima da prežive teška vremena ili savladaju teške situacije, podstičući ih, kad god je to moguće, da se sami osposobe i brinu o zadovoljenju svojih potreba. U kojoj meri ona doprinosi socijalnoj sigurnosti građana, umnogome zavisi od ekonomske snage, ali i od ukupne socijalne politike koju država odabere. Pitanje socijalne sigurnosti je globalno, a intenzivirano je nakon 2. svetskog rata. Prava preko kojih se ostvaruje socijalna sigurnost ubrajaju se u osnovna ljudska prava i bliže su uređena na nivou Ujedinjenih nacija, Univerzalnom deklaracijom o ljudskim pravima 1948. godine. Nekoliko članova ovog dokumenta definiše prava iz ove oblasti: član 22. – *pravo na socijalno osiguranje*; član 23. – *pravo na rad, na slobodni izbor zaposlenja, na pravične i zadovoljavajuće uslove rada i na zaštitu od nezaposlenosti*; član 25. – *pravo na standard života koji obezbeđuje zdravlje i blagostanje, uključujući hranu, odeću, stan i lekarsku negu i potrebne socijalne službe, kao i pravo na osiguranje u slučaju nezaposlenosti, bolesti, onesposobljenja, udovištva, starosti ili drugih slučajeva gubljenja*

4 Vuković, 2005.

5 Praćenje društvene uključenosti u Srbiji, 2009, *Secons, Cesid*.

6 <http://www.prsp.gov.rs/instrumenti.jsp>

sredstava za izdržavanje usled okolnosti nezavisnih od čovekove volje. Pola veka kasnije, Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima čoveka iz 1996. u članu 9. navodi da svako ima pravo na socijalno obezbeđenje, uključujući tu i socijalno osiguranje.

Sam pojam socijalne sigurnosti nastao je u 19. veku, u vreme industrijalizacije i narastanja radničke klase. Na uspostavljanje različitih modela socijalne sigurnosti u različitim zemljama uticalo je nekoliko činilaca: istorijski, politički, ekonomski i kulturni. Na osnovu razlika u shvatanju socijalne uloge države i specifičnosti prirode socijalnih problema, danas se ti modeli mogu svrstati u nekoliko kategorija:

- **liberalni** (američki, anglosaksonski): niske socijalne naknade, uzak krug korisnika, minimalna intervencija države, tržište kao osnovni regulatorni mehanizam, visoka stopa socijalne ugroženosti;
- **konzervativni** (korporativni, nemački, Bizmarkov): ostvarivanje prava na socijalno osiguranje na osnovu rada i uplate doprinosa, dominantna uloga države i raznih agencija, ograničena uloga tržišta, umeren nivo socijalne ugroženosti;
- **socijaldemokratski** (engleski, nordijski, Beveridžov): univerzalnost, jednakost, politika pune zaposlenosti, državljanstvo kao osnov ostvarivanja prava, neznatna uloga tržišta, niska stopa socijalne ugroženosti;
- **mediteranski** (španski, italijanski, grčki): niske naknade za nezaposlenost i socijalnu pomoć, visoke penzijske naknade, nisko angažovanje države, nejasan odnos javnih i nezavisnih aktera, mali obuhvat stanovništva.

Srpski model je kombinacija prva dva, uz neke elemente mediteranskog. Karakterišu ga mala izdvajanja države, finansiranje usluga se zasniva na doprinosima, dostupnost usluga zavisi od statusa na tržištu rada, a obuhvat ugroženih je skroman.⁷ Zbog privatizacije u oblasti zdravstva i obrazovanja, niskih penzionih fondova i uvođenja dobrovoljnog penzionog osiguranja, sadašnji sistem socijalne sigurnosti u Srbiji kreće se prema modelu opštedostupnih usluga niskog kvaliteta.

Ovo pitanje je našlo svoje mesto i u Ustavu RS, a jasnije je definisano članovima 69, 70. i 97. Prema članu 69: „*Građani i porodice kojima je neophodna društvena pomoć radi savladavanja socijalnih i životnih teškoća i stvaranja uslova za zadovoljavanje osnovnih životnih potreba imaju pravo na socijalnu zaštitu, čije se pružanje zasniva na načelima socijalne pravde, humanizma i poštovanja ljudskog dostojanstva.*” Član 70. definiše da je penzijsko osiguranje uređeno zakonom i da se RS stara o ekonomskoj sigurnosti penzionera. Član 97. propisuje da RS uređuje i obezbeđuje sistem u oblasti socijalnog osiguranja i drugih oblika socijalne sigurnosti, odnosno u oblastima zdravstva, socijalne zaštite, boračke i invalidske zaštite i brige o deci.

Praćenje siromaštva i socijalne isključenosti

Kako bi se dobila potpunija i preciznija slika socijalne isključenosti, neophodno je pratiti različite pokazatelje, razvrstane po različitim obeležjima (pol, region, starost, status osobe sa invaliditetom – OSI itd.). Razvrstavanje je izuzetno važno jer daje mogućnost da neki pokazatelji, koji nemaju značaja za opštu populaciju, iskažu razlike na posebno ugroženim društvenim grupama.⁸

Anketa o životnom standardu (AŽS) sprovodi se u svetu od 1985. godine i primarno odgovara na potrebe jedne konkretne zemlje. U Srbiji, AŽS je sprovedena 2002. i 2003. godine u sklopu priprema za izradu Strategije za smanjenje siromaštva. Od 2004. godine siromaštvo u Srbiji se prati pomoću **Ankete o potrošnji domaćinstva** (APD). Ovakve ankete sprovode se i u drugim zemljama EU i zemljama kandidatima od 60-ih godina prošlog veka. Svaka anketa je prilagođena nacionalnim prilikama, a EUROSTAT se bavi **harmonizacijom** pojedinačnih APD. APD spro-

⁷ <http://www.inkluzijakurs.info/modul.php?headerbar=6&m=7&p=45&t=b&kp=0>

⁸ Praćenje društvene uključenosti u Srbiji, 2009, *Secons, Cesid*.

vodi Republički zavod za statistiku kao deo svojih redovnih delatnosti. Podaci iz APD **nisu uporedivi** sa onima iz AŽS.

Od 2006. godine Republički zavod za statistiku je prihvatio preporuku Svetske banke da se za utvrđivanje apsolutne linije siromaštva koristi metoda **Indeks potrošačkih cena** – CPI. Apsolutna linija siromaštva dobija se izračunavanjem nutricionističke korpe, koja se uvećava za odgovarajući iznos inflacije (indeks potrošačkih cena) za svaku godinu.

Kao osnovni izvori podataka za izračunavanje indikatora socijalne uključenosti u Srbiji su se sve do novembra 2012. godine koristile Ankete o potrošnji domaćinstva i **Ankete o radnoj snazi**. Takođe se koriste i podaci iz vitalne statistike i statistike obrazovanja koje prikupljaju Republički zavod za statistiku i Ministarstvo prosvete, kao i podaci statistike zdravstva koje prikuplja Institut za javno zdravlje Srbije *Dr Milan Jovanović Batut*.

U zemljama članicama EU redovno se sprovodi **SILC istraživanje (Anketa o prihodima i uslovima života)**. U procesu evropskih integracija Srbija se opredelila da od novembra 2012. godine sprovodi pilot istraživanje o životnom standardu stanovništva korišćenjem Ankete o prihodima i uslovima života, s planom da od 2012. godine ono postane deo redovnog statističkog izveštavanja. Zbog toga se podaci dobijeni iz APD neće koristiti za utvrđivanje siromaštva i socijalne isključenosti u 2011. godini i za tu godinu, kao prelaznu, podaci o siromaštvu i socijalnoj isključenosti nisu raspoloživi. Realizacija SILC istraživanja omogućiće donošenje novih politika zasnovanih na podacima i bolje usmeravanje mera Vlade za podršku najugroženijem stanovništvu, i istovremeno će omogućiti uporedivost socio-ekonomskih parametara u Srbiji sa stanjem u zemljama članicama EU, kao i lakše usklađivanje mera pojedinih zemalja članica EU namenjenih unapređenju nivoa socijalne uključenosti s merama socijalne uključenosti u Srbiji. Uvođenje sistematskog praćenja nivoa socijalne isključenosti i siromaštva takođe će dati osnov za izradu dokumenta, pod nazivom MSU – **Memorandum o socijalnoj uključenosti** (JIM – *Joint Inclusion Memorandum*). Svrha JIM-a jeste da pomogne zemljama kandidatima u borbi protiv siromaštva i socijalne isključenosti i da modernizuje njihove sisteme socijalne politike, kao i da im pomogne u pripremi punog učešća u politikama EU. Zemljama kandidatima za članstvo u EU upućuje se poziv da izrade svoj MSU u saradnji sa Evropskom komisijom.

Za potrebe istraživanja isključenosti pojedinih grupa u Srbiji, Zavod za statistiku Republike Srbije i *Stratedžik marketing* koristili su **Multiple Indicator Cluster Survey** (MICS) uz tehničku i finansijsku podršku UNICEF-a. MICS istraživanje je sprovedeno u više od 50 zemalja i odvija se u intervalima od 5 godina. Do sada su ostvorena 4 (1995, 2000, 2005. i 2010). Upitnik je kreiran za potrebe MICS projekta i namenjen je prikupljanju podataka o položaju dece i žena u zemljama širom sveta.⁹

Socijalistički koncept socijalne sigurnosti

Da bi se jasnije razumele sadašnje teškoće Srbije da svojim građanima obezbedi socijalnu sigurnost, bitno je navesti okolnosti koje su tome prethodile. Izvesni elementi brige o ugroženim građanima postavljeni su još krajem 19. veka, ali je snažniji trag ostavio sistem uspostavljen nakon 2. svetskog rata, kada je Srbija bila u okvirima bivše Jugoslavije. Socijalna sigurnost građana, kao i druge komponente državnog uređenja bivše Jugoslavije bile su obeležene snažnim državnim intervencionizmom. Država je obezbeđivala zaposlenje, kontrolisala cene i pružala besplatne javne usluge u oblasti obrazovanja i zdravstva. Usluge su bile široko dostupne, a stepen socijalnih razlika nizak. Do 1953. godine je trajalo razdoblje obnove, učvršćivanja socijalističkog poretka i potom ubrzane industrijalizacije. Do 1965. je uvedeno samoupravljanje, pokrenuta decentralizacija i otvaranje ka Zapadu, uz stalni porast životnog standarda. Socijalnom politikom su bili zaštićeni zaposleni

⁹ Romska deca u „specijalnom“ obrazovanju u Srbiji – prezastupljenost, niska postignuća i uticaj na život, 2010, Institut za otvoreno društvo.

u državnom sektoru, kao i žrtve i učesnici rata, dok je seosko stanovništvo ostajalo izvan glavnih tokova mera sigurnosti. Ovo razdoblje je završeno sprovođenjem privredne reforme sredinom 60-ih, koja je uvela više tržišnih elemenata i povećala samostalnost privrednih subjekata. U to doba se javljaju i značajniji socijalni problemi, jer društvena preduzeća nisu uspevala da zaposle sve veći broj ljudi koji su kroz javno obrazovanje sticali kvalifikacije i dospevali na tržište rada. Privremeno rešenje je traženo u podsticanju zapošljavanja u Zapadnoj Evropi, koja je u to vreme doživljava nagli privredni rast. Sedamdesetih i osamdesetih godina menjaju se ekonomske okolnosti u svetu, pre svega zahvaljujući ubrzanoj globalizaciji zasnovanoj na novom tehnološkom razvoju i prelasku u postindustrijsko društvo. U tom razdoblju SFRJ je bila međunarodno cenjena država, a državni vrh je vešto koristio poziciju tampon zone između Istoka i Zapada. Zaduživanjem na međunarodnom nivou dostignut je znatno viši nivo životnog standarda nego u ostalim komunističkim zemljama, što je uz otvorenost granica i politiku „svi smo jednaki” čuvalo socijalni mir i davalo osećaj države blagostanja. Iscrpljivanje razvojnih potencijala zemlje i narastanje svesti o suženom obimu građanskih i političkih prava, doprinelo je bujanju socijalnog nezadovoljstva u SFRJ.

Druge zemlje komunističkog bloka su devedesetih svu energiju usmeravale na proces tranzicije. Srbija je na tom putu zakasnila čitavu deceniju, dajući prednost ratovima za nove teritorije umesto reformi društveno-ekonomskog sistema. Ovakva politika dovodi do potpune pauperizacije stanovništva u Srbiji. Prema podacima APD,¹⁰ siromaštvo u Srbiji je 1990. godine iznosilo 14,1%, da bi već 1995. godine poraslo na 28,9%. Vrednosno, društvo je ostalo zaglavljeno između dva sistema jer je jedan demontiran, a drugi nije jasno uspostavljen. U tom vakuumu je raslo ratno profiterstvo, siva ekonomija (u tom razdoblju je iznosila 50% BDP), dugovi prema inostranstvu, a ono što je ostalo od privrede ubrzano se raspadalo. Svojina nije transformisana, ali se kroz različite mehanizme redistribuirala i preraspoređivala u korist malog broja povlašćenih ljudi. U isto vreme u Srbiju dolazi oko 800.000 izbeglih i raseljenih, što dodatno uvećava stepen siromaštva. Sve ovo doprinelo je da vlast iz devedesetih bude srušena masovnim uličnim protestima u oktobru 2000. godine.

Socijalna sigurnost u Srbiji nakon 2000.

Posle političkih promena 2000, izabrana je reformski orijentisana Vlada, koja je pokrenula „Program reformi Republike Srbije” s tri osnovna cilja: a) oporavak privrede i uvođenje tržišnih reformi; b) stvaranje moderne države zasnovane na vladavini prava i borbi protiv korupcije i organizovanog kriminala; c) borba protiv siromaštva i poboljšanje zaštite socijalno osetljivih grupa. To je bila dobra prilika da Srbija ubrza zakasneli tranzicioni proces i izgradi institucije neohodne za proces pridruživanja EU, za šta je u to vreme postojala velika podrška među građanima. Društvene i ekonomske reforme Srbija je započela s 50% **manjim BDP-om** nego 1989. godine.

Određeni napredak ostvaren je vođen probuđenom nadom građana, ali i energijom reformski orijentisanog premijera Zorana Đinđića i njegovih bliskih saradnika. Usvajeni su brojni zakoni i strategije, a donacije, povoljni krediti i podrška međunarodne zajednice doprineli su pokretanju tržišnih i socijalnih reformi. Nažalost, reformski potencijal je oslabljen nakon ubistva premijera 2003. godine, u trenutku kada je pokrenuo pitanje organizovanog kriminala.

Čak i u takvim okolnostima, do 2007. je ostvareno poboljšanje životnog standarda, što je vidljivo iz podataka o prosečnoj neto zaradi (sa 100 evra u 2001. na 350 evra u 2007). Usvajanjem Strategije za smanjenje siromaštva (SSS) 2003. postavljen je novi razvojni okvir i u socijalnoj politici. U vreme izrade Strategije 2002. godine, čak 800.000 ljudi je bilo siromašno, to jest 10,6% stanovnika jer je njihova potrošnja bila manja od 72 dolara mesečno, odnosno 2,4 dolara dnevno, što je utvrđeno kao nacionalna linija siromaštva¹¹. U razdoblju primene Strategije izdvajanja za socijalnu zaštitu su rasla i 2005. godine dostigla čak 4% BDP. Time su stvoreni početni uslovi za bolju brigu

¹⁰ Ankete o potrošnji domaćinstva.

¹¹ Izvor: Strategija za smanjenje siromaštva.

o socijalno osetljivim grupama. Dostizanje ambicioznog cilja SSS da do 2010. prepolovi siromaštvo postalo je izvesno već 2007. godine. Važno je naglasiti da statističke podatke iz tog doba nije jednostavno pratiti i porediti jer je u međuvremenu menjana metodologija Republičkog zavoda za statistiku. Na početku primene SSS korišćena je Anketa o životnom standardu, dok su od 2006. podaci o siromaštvu praćeni na osnovu Ankete o potrošnji domaćinstva. Od 2012. je planiran prelazak na Anketu o prihodima i uslovima života, koju koristi EU. Zbog toga podaci dobijeni iz APD za 2011. o siromaštvu i socijalnoj isključenosti nisu korišćeni. Na osnovu hronološkog prikaza nekih podataka ipak se može steći osnovna slika o trendovima.

Hronološki pregled nekih podataka vezanih za siromaštvo u Srbiji¹²

Godina	2002.	2003.	2004.	2005.	2006.	2007.	2008.	2009.	2010.	2011.	2012.
Stopa rasta BDP	4,3	2,5	9,3	5,4	3,6	5,4	3,8	-3,5	1,0	1,6	-0,8
Stopa rasta zarada	29,9	13,6	10,1	6,4	11,4	19,5	3,9	0,2	0,7	0,2	-5,8
Zaposleni/nezaposleni			0,42	0,43	0,45	0,39	0,36	0,39	0,41	0,43	0,44
Stopa nezaposlenosti	13,3	14,6	18,5	19,7	19,4	16,9	14,7	17,4	20,0	23,7	25,5
Stopa inflacije	8,26	7,26	13,35	17,16	5,65	11,02	8,6	6,58	10,26	7,0	13
Stopa rizika od siromaštva					20,9	21,0	17,9	17,7	18,3	/	/
% stanovnika ispod relativne linije siromaštva					14,4	13,4	13,2	13,6	14,5		
% stanovnika ispod apsolutne linije siromaštva					8,8	8,3	6,1	6,9	9,2	/	/

**Napomena:* Zvanična statistika za 2012. nije obrađena. Korišćeni su raspoloživi podaci: za rast BDP – sredina 2012; rast zarada i odnos zaposleni/nezaposleni – septembar; stopa nezaposlenosti – novembar; stopa inflacije – decembar.

I pored svih napora i međunarodne podrške posle 2000. Srbija nije uspevala da smanji jaz u stepenu razvijenosti, niti da se približi nivou bruto nacionalnog proizvoda iz 1989. godine (GDP u 2011. je bio 83% GDP iz 1989). Izvesnu nadu za oporavak pružio je dugo najavljivani Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju (SSP), potpisan u jeku predizborne kampanje 2008. SSP reguliše uspostavljanje zone slobodne trgovine i usklađivanje zakonodavstva RS s pravom EU.

Udar svetske ekonomske krize 2008. Srbija je dočekala potpuno nespremna. Ključna podrška ekonomskim programima Srbije je od 2001. bio MMF, pa je tako i početkom 2009. odobren još jedan stend-baj aranžman, kao pomoć u prevazilaženju krize. Država je od toga iskoristila 1,45 milijardi evra¹³, ali nije bila spremna na poštovanje strožih uslova, te se MMF povukao početkom 2012. To je izazvalo dramatične posledice na čitav niz makroekonomskih parametara Srbije, a samim tim i na status njenih građana. Ekonomski slaba i pravno nedovoljno uređena zemlja nije mogla na pravi način da obezbedi socijalnu sigurnost građana. Sve veći broj radnoaktivnog stanovništva ostajao je bez posla i oslanjao se na mere zaštite preko Nacionalne službe za zapošljavanje. Posle nešto više od decenije demokratizacije Srbije, broj nezaposlenih je toliko narastao da su izdvajanja za njihove naknade postala višestruko veća od ulaganja u programe zapošljavanja.

U borbi protiv sve lošijeg stanja Vlada je primenjivala razne mere, a jedan od oblika štednje bilo je i smanjenje javnih troškova kroz zamrzavanje penzija i plata u javnom sektoru. Ključne posledice takvih odluka odrazile su se na veliki broj penzionera koji su lagano klizili nadole na socijalnoj skali. Plate javnih službenika nisu bile visoke, ali su pružale više sigurnosti nego naknade u privatnom i proizvodnom sektoru, a takođe su redovnije primali plate, retko su otpušteni, a kvalitet

¹² RZS i *International Labour Organization*, Pomoćne strategije za oporavak od krize u SEE, Studija procene za Srbiju.

¹³ Prvi nacionalni izveštaj o socijalnom uključivanju i smanjenju siromaštva u RS.

i obim rada se retko kontrolisao. Da bi ovakav sistem bio izvodljiv, mnogi su primenjivali taktiku izbegavanja plaćanja obaveznog doprinosa za penziona i zdravstveno osiguranje. Zbog toga skoro 300.000 zaposlenih nema uplaćene doprinose za penzijsko i invalidsko osiguranje, a za oko 600.000 doprinosi nisu uplaćivani redovno, ili im su uplaćivani na minimalnu zaradu. Tako su zaposlenim građanima znatno umanjeni elementi socijalne sigurnosti preko očekivanih penzija, a nekima i onemogućeni.

Stanje u Srbiji krajem 2012.

U maju 2012. održani su izbori na svim nivoima, na kojima je dotada vladajuća Demokratska stranka izgubila, što su mnogi analitičari označili kao „tektonski poremećaj”. Posle dugih koalicionih pregovora Vlada je formirana tek krajem jula, a prve aktivnosti su bile vidljive tek u septembru. Nakon formiranja republičke vlasti usledila je masovna pojava prekomponovanja već formiranih koalicija na lokalnom nivou, sa ambicijom da budu usklađene s vlasti na centralnom nivou. Ako se sumira vreme predizborne kampanje, trajanje procesa formiranja vlasti i vreme prilagođavanja velikog broja novoizabranih na raznim pozicijama, to je gotovo devet meseci prekida u redovnim poslovima upravljanja na svim nivoima.

U procesu pridruživanja EU načelno nema promena jer je nova vlast još u predizbornoj kampanji to istakla kao prioritet, uprkos ranijem protivljenju i skepticizmu. Početni potezi ukazuju na podršku međunarodne zajednice i evropskih institucija, ali i na neusaglašene poteze i stavove političkih lidera u procesu pregovora. Takođe, nema još uvek napretka u oblasti ekonomije i smanjenja siromaštva. Stopa nezaposlenosti je na istorijskom maksimumu i veća je od 27%, preko 700.000 građana ne može da zadovolji osnovne životne potrebe, a 140.000 dece starosti do 13 godina živi u apsolutnom siromaštvu. Svaki deseti građanin u Srbiji živi s manje od 8.544 dinara mesečno, odnosno sa oko 3 dolara dnevno, 40.000 njih se hrani u narodnim kuhinjama, 386.500 dece prima dečji dodatak jer u njihovim porodicama mesečna primanja po članu domaćinstva ne prelaze sumu od 7.761 dinar. Za prosečnu potrošačku korpu u maju je trebalo 60.699 dinara, prosečna mesečna potrošnja po domaćinstvu je bila 51.191 dinara, a prosečna neto zarada po zaposlenom je 42.395 dinara. Na birou rada posao čeka 764.166 ljudi, a mesečna naknada za nezaposlene kreće se od 14.199 do 28.397 dinara. Od njih 172.442 koji su ove godine ostali bez posla, 34.866 je proglašeno za „tehnološki višak” jer je prestala potreba za njihovim radom. Procene govore da između 300.000 i milion ljudi u Srbiji radi na crno, a oko 60.000 zaposlenih za svoj rad mesecima ne dobija platu, dok sudski sporovi u slučaju kršenja prava iz ove oblasti traju u proseku četiri godine. Trudnicama se svakodnevno otkazuju ugovori o radu ili im se postojeći ne produžavaju. Po popisu stanovništva 2011. prosečna starost stanovništva Srbije je 40,5 godina i svrstana je među deset demografski najstarijih zemalja u svetu. Broj penzionera je dostigao zbir od 1.689.124 i time se skoro izjednačio s brojem zaposlenih.

U oblasti obrazovanja, Srbija je i dalje s malim procentom visoko obrazovanog stanovništva, oko šest odsto. Ranije pokrenuta reforma dala je izvesne rezultate u porastu broja diplomaca, ali i dalje postoji problem kvaliteta obrazovanja i niskog obuhvata marginalizovanih grupa formalnim obrazovanjem. Nova Vlada je obrazovanje i nauku istakla kao svoje prioritete i postavila kao politički cilj: „Unapređenje dostupnosti, odnosno pravednosti i ravnopravnosti u obrazovanju, povećanje kvaliteta obrazovanja i poboljšanje efikasnosti obrazovnog sistema”. S budžetskim izdvajanjem od 4,5% BDP, Srbija se i dalje ubraja među zemlje sa skromnim ulaganjem u ovu oblast, pri čemu treba naglasiti da najveći deo tog izdvajanja ide na plate zaposlenih. Obrazovna struktura građana je poražavajuća jer je 3,5% stanovnika potpuno nepismeno, a 22% ima samo osnovno obrazovanje. Ovo je posebno važno jer je obrazovni status bitan činilac koji utiče na rizik od socijalnog isključivanja. Započeti reformski procesi dosad su bili podupirani kreditima Svetske banke, Evropske

banke za obnovu i razvoj i Evropske investicione banke, a u kom pravcu i kako će biti nastavljen u narednom razdoblju još nije vidljivo.

Za sada se socijalna politika i dalje vodi kroz čuvanje socijalnog mira veštačkom kontrolom cena. Najčešći model je preko javnih preduzeća, koja intervenišu u zonama van svoje nadležnosti i u tom procesu se neprimereno zadužuju. Nastale dugove pokrivaju kreditima za koje je jemac država i idu na teret budžeta. Visina zaduživanja pojedinih javnih preduzeća je narasla do sume od 750 miliona evra, a garancije koje im država odobrava graniče se sa sumom ukupnog izdvajanja za redovnu socijalnu zaštitu. Primer za to je poslednja garancija od 190 miliona evra koja je odobrena Javnom preduzeću *Srbijagas*. Ako se ova suma uporedi sa izdvajanjem iz budžeta RS samo za finansijsku pomoć socijalno ugroženim građanima za oktobar 2012. (ukupno 28,7 miliona evra) sumiranim iz podataka sa sajta Ministarstva rada, zapošljavanja i socijalne politike¹⁴, onda je iznos garancije u visini polugodišnjeg izdvajanja za ove namene. Na taj način svi građani, bez obzira na socijalni status, dele trošak koji prave političari radi svoje promocije. U toku je najava izrade socijalnih karti u oblasti energetske ugroženosti, to jest evidentiranje građana koji ne mogu da plate punu cenu energenata za potrebe domaćinstva. U ovom trenutku nije moguće proceniti delotvornost tog koncepta kada nisu poznati kriterijumi po kojima će biti formirane socijalne grupe. Takođe, bez uvođenja sistema jedinstvenog poreskog broja za sve građane i firme u Srbiji, što bi omogućilo povezivanje postojećih službenih evidencija kakve postoje po raznim institucijama, uključujući i one koje se odnose na stanje imovine, teško je očekivati da će ijedan sistem biti pravedniji od dosadašnjih.

Siromaštvo i socijalne teškoće naročito su prisutni na periferiji urbanih sredina i u ruralnim područjima, gde su koncentrisane najranjivije društvene grupe. Sve jača kriza zahteva da vlast kreira konkretne interventne mere, zasnovane na ekonomskom rastu i razvoju, a da posebnu pažnju posvete politici zapošljavanja i prevenciji novih oblika siromaštva. Za sada je to u domenu dugoročnih obećanja političkih lidera, uz upozorenja da će naredna godina biti izuzetno teška. Iz planiranog budžeta za 2013. teško se može predvideti u kom pravcu će ići saniranje krize. Kako je Ministarstvo rada i socijalne politike pripalo najslabijem koalicionom partneru nove Vlade, čiji budžet nije povećan u skladu sa očekivanim narastanjem socijalnih problema, ni tu se ne može predvideti na koji način će odgovoriti svim izazovima. Sliku trenutnog stanja dodatno upotpunjuju podaci o kritičnom stepenu prezaduženosti zemlje, koji je dramatično rastao u izbornoj 2012. U avgustu je javni dug smanjen za 0,3 miliona evra da bi u septembru bio povećan za 383 miliona evra, u oktobru za 740 miliona evra, a u novembru za 969 miliona evra. Javni dug Srbije na kraju novembra 2012. bio je 17,56 milijardi evra, što je 60,5 % BDP. U vreme kada je formirana nova Vlada, udeo javnog duga je bio 55,3 % BDP, a na kraju oktobra 56,9 %. Za sada nema naznaka da nova Vlada može ozbiljnije da utiče na ovaj gorući problem, koji će svakako uticati na stepen socijalne sigurnosti građana.

¹⁴ <http://www.minrzs.gov.rs/socijalna-davanja-visina.php>

REFORMA SISTEMA SOCIJALNE ZAŠTITE U SRBIJI

U protekle dve decenije socijalna zaštita u Srbiji je bila regulisana Zakonom o socijalnoj zaštiti i obezbeđivanju socijalne sigurnosti građana iz 1991. godine, koji je više puta menjan i dopunjavao (Sl. glasnik br. 36/91, 79/91, 33/93, 53/93, 67/93, 46/94, 48/94, 52/96, 29/01, 84/04, 101/05, 115/05)¹⁵. Koncept se zasnivao na nekoliko principa prenetih iz prethodnog društvenog sistema. Korisnik je bio u pasivnoj poziciji, bez mogućnosti da utiče na odluke i potpuno je zavisio od onoga što sistem nudi. Prema njemu su se odnosili kao prema stranci koja kroz upravni postupak dobija rešenje da ima ili nema pravo na neku uslugu, što nije bila i garancija da će uslugu na koju ima pravo i dobiti. Utvrđeno pravo je ostvarivano u ustanovama čiji je osnivač država. Sistem je bio rigidan, centralizovan, i ne naročito efikasan, s nedovoljno razvijenom mrežom usluga socijalne zaštite, čiji je spektar prvenstveno zavisio od kapaciteta institucija.

Ovaj zastareli koncept postupno je menjan od 2001, delom kroz izmene i dopune samog Zakona, a delom kroz projektne aktivnosti i inicijative građanskog društva. Bitna podloga za kreiranje novog dokumenta bila je i *Strategija za smanjenje siromaštva iz 2003*, kroz koju je već pokrenut razvoj efikasnije socijalne zaštite. Na osnovu prikupljenih podataka i iskustava, novi strateški okvir u formi *Strategije razvoja socijalne zaštite* usvojen je 2005.¹⁶ Poseban uticaj na reformu sistema socijalne zaštite imali su sledeći međunarodni dokumenti: Povelja o osnovnim pravima u EU, Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, Međunarodna konvencija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije, Konvencija o pravima deteta, Milenijumski razvojni ciljevi i dokument UN „Svet po meri deteta“.

Osnovni cilj reforme sistema socijalne zaštite jeste *razvijanje integralne socijalne zaštite u kojoj socijalni akteri na najefikasniji način koriste postojeće i razvijaju nove resurse putem dostupnih, kvalitetnih i raznovrsnih usluga, radi očuvanja i poboljšanja kvaliteta života ranjivih i marginalizovanih pojedinaca i grupa, osposobljavanja za produktivan život u zajednici i predupređenja zavisnosti od socijalnih službi*. Strategija je zasnovana na principima decentralizacije, deinstitucionalizacije, uvođenja sistema kvaliteta, kao i pluralizma usluga i aktera. To je značilo uspostavljanje novog koncepta koji je usmeren na korisnika i njegovo osposobljavanje za nezavisan i produktivniji život, u kome je on partner, a ne stranka, i usmeren na to da se usluge pružaju neposredno u zajednici, uz uključivanje što više aktera i da u tom procesu lokalna samouprava preuzme veću odgovornost; da usluge budu bazirane na holistički utvrđenim potrebama, a ne na utvrđivanju nedostataka korisnika, te da sistem bude zasnovan na mreži usluga a ne ustanova, odnosno da zavisi od potreba korisnika umesto od kapaciteta onih koji je pružaju. Predviđeno je da novčane naknade budu odgovornost centralnog nivoa, ali samo u okviru minimalnih prava korisnika. Finansiranje ostalih usluga socijalne zaštite planirano je s lokalnog nivoa, uz obezbeđivanje sredstava onim lokalnim samoupravama i zajednicama koje ih nemaju dovoljno zbog nerazvijenosti.

Osnovni zadatak Strategije bilo je postavljanje novog zakonskog uređenja oblasti socijalne zaštite. Nije ni bilo očekivano da se ovako veliki zaokret sprovede u kratkom roku, ali je razdoblje od pet godina, koliko je proteklo do usvajanja novog zakona 2011. bilo predugo. U tom periodu nije bilo zabranjeno uvoditi promene zacrtane strateškim dokumentom, ali nije bilo ni systemske podrške koja bi ih ubrzala i olakšala. U to vreme su se promene razvijale i uvodile na projektnom nivou i iz njih su prikupljana značajna iskustva kao podloga za definisanje normi planiranog Zakona. Kako je decentralizacija prepoznata kao osnov za uspostavljanje integralne socijalne zaštite, ali i kao najveći izazov reforme, veliki projekti su bili usmereni u tom pravcu. Kreiranje novih politika se sprovodilo kroz projekte čiji je cilj bilo uspostavljanje i jačanje partnerstva na opštinskom nivou. Jedan od njih je i „*Projekat podrške sprovođenju Strategije razvoja socijalne zaštite u Srbiji*“, koji je sproveden u razdoblju 2007–2008. godine, s ciljem da bude podrška procesu decentralizacije u Sr-

15 http://www.paragraf.rs/propisi_download/zakon_o_socijalnoj_zastiti_i_obezbedivanju_socijalne_sigurnosti_gradjana.pdf

16 http://www.srbija.gov.rs/vesti/dokumenti_sekcija.php?id=45678

biji. Projekat je u 15 opština sprovodilo Ministarstvo rada i socijalne politike, u saradnji sa Fondom za socijalne inovacije i Stalnom konferencijom gradova i opština, a uz finansijsku podršku Odeljenja za međunarodni razvoj Vlade Velike Britanije i Ministarstva inostranih poslova Kraljevine Norveške. Zahvaljujući tome neke opštine su mnogo ranije pokrenule proces reforme socijalne zaštite. Iz tog doba je značajno istaći i formiranje baze podataka o strateškim dokumentima na nivou lokalnih samouprava. Ona pruža osnovne informacije o tome koje sve opštine odnosno gradovi imaju strateške dokumente, za koji period i koje oblasti strategije pokrivaju, koja tela se bave izradom ili sprovođenjem strateških planova na lokalnu.¹⁷ Baza je nastala kao rezultat zajedničkog istraživanja Tima za smanjenje siromaštva i Stalne konferencije gradova i opština sprovedenog u razdoblju mart/april 2007. u svim opštinama i gradovima u Srbiji.

Zakon o socijalnoj zaštiti iz 2011.

Zbog novih potreba, novih vrsta usluga, novih oblika organizovanja i potrebe većeg učešća jedinica lokalne samouprave, 31. marta 2011. godine konačno je usvojen novi Zakon, koji je stupio na snagu 12. aprila 2011. godine. U fazi izrade predloga zakona, 2010. je sprovedena javna rasprava, uz konsultacije sa širokim krugom zainteresovanih strana. Ministarstvo rada i socijalne politike je, preko Tima za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva, u januaru 2011. obezbedilo konsultacije sa organizacijama civilnog društva, preko KOCD mehanizma za sedam najugroženijih društvenih grupa kojih se Zakon neposredno tiče. Pored toga, Predlog zakona i formulari za komentare bili su dostupni široj javnosti preko sajta Ministarstva. Predlog je dodatno izmenjen amandmanima poslanika u Skupštini Srbije.

Usvojeni Zakon jasno i precizno definiše osnovne aspekte socijalne zaštite, a oni još preciznije treba da budu regulisani naknadno pripremljenim podzakonskim aktima, uredbama i pravilnicima, u zavisnosti od pitanja koja treba urediti na podzakonskom nivou. Donošenjem novog zakona Srbija je konačno dobila jedan od krovnih dokumenata reforme socijalne zaštite. Uveden je sistem kvaliteta po kom su svi pružaoci usluga u obavezi da ispune minimume standarda kao i da kontinuirano unapređuju kvalitet svojih usluga. Postavljen je sistem socijalne zaštite koji se bazira na konceptu usluga, korisnik je partner i nalazi se u žiži sistema, a cilj zakona je stvaranje jednakih mogućnosti za samostalni život i podsticanje socijalne uključenosti.

Zakon je na liniji promene politike definisane Strategijom. Važne promene se ogledaju u otvaranju mogućnosti za povećanje broja korisnika usluga socijalne zaštite, naročito broja korisnika novčanih davanja, kao i mogućnosti za povećanje novčanih iznosa za najsiromašnije. Zakon takođe doprinosi decentralizaciji jednog broja usluga i dela socijalne zaštite, a daje mogućnosti za namenske transfere za razvoj usluga na lokalnom nivou. Veliki značaj je posvećen jačanju odgovornosti organa lokalne samouprave za uspostavljanje novih usluga u zajednici i pluraliteta pružalaca usluga socijalne zaštite. Unapređena je funkcija kontrole, stručnog nadzora i inspekcije. Pri pružanju usluga socijalne zaštite ravnopravan tretman treba da imaju državni pružaoci usluga, privatni preduzetnici i organizacije civilnog društva, pod uslovom da imaju licencu za pružanje određene usluge socijalne zaštite. Ovakvim pristupom se promovise i razvoj partnerstva, podstiče deinstucionalizacija, a težište se pomera ka vaninstitucionalnoj zaštiti.

Promene se ogledaju i u različitim regulatornim mehanizmima i uvođenju sistema kvaliteta u organizacije socijalne zaštite, što treba da vodi ujednačavanju standarda usluga zaštite na celoj teritoriji Srbije i licenciranju subjekata koji pružaju usluge (organizacija socijalne zaštite i stručnih radnika socijalne zaštite). Zakonom se uvodi akreditacija programa obuke za zaposlene i uvodi se komora socijalne zaštite kao novi regulatorni organ. Važno je napomenuti i da uvođenje jasno definisanih načela socijalne zaštite dodatno ojačava zakonski okvir i omogućava bolju zaštitu svih korisnika usluga. Načela koja su uvedena jesu:

¹⁷ <http://strategije.skgo.org/>

- **načelo poštovanja integriteta i dostojanstva korisnika** – što podrazumeva da je socijalna zaštita zasnovana na socijalnoj pravdi, odgovornosti i solidarnosti, poštovanju fizičkog i psihičkog integriteta korisnika, bezbednosti, ali i na uvažavanju moralnih, kulturnih i religijskih ubeđenja svakog pojedinca, u skladu sa zajamčenim pravima i slobodama;
- **načelo zabrane diskriminacije** – po osnovu rase, pola, starosti, nacionalne pripadnosti, socijalnog porekla, seksualne orijentacije, veroispovesti, političkog, sindikalnog ili drugog opredeljenja, imovnog stanja, kulture, jezika, invaliditeta, prirode socijalne isključenosti ili drugog ličnog svojstva;
- **načelo najboljeg interesa korisnika** – uz uvažavanje njegovog životnog ciklusa, pola, etničkog i kulturnog porekla, jezika, veroispovesti, životnih navika, razvojnih potreba, kao i potreba za dodatnom podrškom u svakodnevnom funkcionisanju;
- **načelo najmanje restriktivnog okruženja** – podrazumeva da se usluge socijalne zaštite pružaju prvenstveno u neposrednom i najmanje restriktivnom okruženju, sa akcentom na ostajanje korisnika u zajednici.

Pored ovih načela, koja se neposredno tiču korisnika usluga socijalne zaštite, usvojena su i načela koja se ne odnose na same korisnike, već na sistem socijalne zaštite i samim tim posredno utiču na korisnike, a cilj im je poboljšanje nivoa usluga. Ta načela su sledeća: načelo efikasnosti socijalne zaštite, načelo blagovremenosti socijalne zaštite, načelo celovitosti socijalne zaštite, načelo unapređenja kvaliteta socijalne zaštite, načelo javnosti rada i načelo dostupnosti i individualizacije socijalne zaštite.

Uvođenje **minimalnih standarda** u pružanju usluga socijalne zaštite treba da bude garant kvaliteta i označava donju granicu, ispod koje se ne sme ići. Standardi su kategorisani kao funkcionalni (prijem i procena, planiranje i ponovni pregled, aktivnost, razvoj osoblja) i strukturalni (lokacija, prostor, oprema, organizacija, osoblje). Oni tek treba da budu definisani podzakonskim aktom, ali se očekuje da budu realni, dostižni, merljivi, usaglašeni i da obezbede konzistentnost u sprovođenju funkcija socijalnih službi.

Novi Zakon prvi put uvodi i **sistem licenciranja**, kako pružalaca usluga – organizacija, tako i pojedinaca, tj. profesionalaca u socijalnoj zaštiti. Licenciranje je postupak u kome se ispituje da li ustanova socijalne zaštite i stručni radnik ispunjavaju kriterijume i standarde za pružanje usluga u oblasti socijalne zaštite. Licenca je javna isprava kojom se potvrđuje da služba odnosno pojedinac ispunjava utvrđene standarde za pružanje određenih usluga u ovoj oblasti. Licencu organizaciji socijalne zaštite, po novom zakonu, izdaje ministarstvo nadležno za socijalnu zaštitu, i to kao licencu na šest godina ili ograničenu licencu, do pet godina. Licencu stručnom radniku izdaje komora socijalne zaštite. Zakon takođe predviđa i sistem obnavljanja, kao i mogućnost suspenzije i oduzimanja licence organizaciji socijalne zaštite, u slučaju prestanka ispunjavanja standarda ili postojanja nekih drugih nedostataka. Zakon propisuje i uslove za izdavanje, obnavljanje i oduzimanje licence stručnim radnicima. Ipak, pravilnici koji bliže određuju proces licenciranja organizacija i profesionalaca još uvek nisu usvojeni, tako da ovaj proces formalno ne može biti započet, pa se samim tim ne može ni posmatrati njegova primena. Ovo nisu jedini pravilnici koji čekaju usvajanje, tako da se u mnogim oblastima još uvek oslanja na stare pravilnike.

Bez obzira na koncept koji propagira novi Zakon, do usvajanja svih potrebnih pravilnika i proširenja institucija i organizacija radi povećanja pluraliteta usluga, sistem je i dalje oslonjen na centre za socijalni rad (CSR). U njima se još uvek ostvaruju prava, primenjuju mere socijalne zaštite, obezbeđuje pružanje usluga i vrše drugi poslovi. CSR osniva isključivo jedinica lokalne samouprave, opština odnosno grad, a važno je napomenuti da jedan CSR može funkcionisati za dve ili više opština, pod uslovom da svaka opština ima zasebnu organizacionu jedinicu, tj. odeljenje. Tako trenutno u Srbiji ima ukupno 173 odeljenja, ali samo 140 CSR.¹⁸

¹⁸ Republički zavod za socijalnu zaštitu, *Izveštaj o radu centara za socijalni rad u Srbiji u 2011. godini*, Beograd, 2012. god., str. 7.

Izazovi u primeni novog zakona

Podzakonska akta – Sámó donošenje zakona nije bilo dovoljno da obezbedi u potpunosti strateški planiranu promenu sistema socijalne zaštite. Da bi novi okvir postao sasvim primenljiv i funkcionalan, predviđeno je usvajanje čitavog niza podzakonskih akata koji detaljnije regulišu zakonske norme. Očekivalo se da će znatan broj njih biti donet u roku od šest meseci nakon usvajanja zakona, ali se taj proces veoma odužio, bez jasnog obrazloženja nadležnih vlasti. Do kraja 2012. godine usvojeno je devet podzakonskih akata uz Zakon. Dodatno kašnjenje je usledilo kao posledica aktivnosti u izbornoj godini i pristup nove vlasti, koja je na samom početku povukla iz procedure 73 zakonska predloga koji su već bili u skupštinskoj proceduri.

Sva podzakonska akta za primenu Zakona o socijalnoj zaštiti razvijena su do nivoa nacрта ili predloga, a neka su već prošla i javnu raspravu, ali su još uvek u proceduri. Jedno od objašnjenja za odlaganje donošenja podzakonskih akata jeste da ih je nadležno ministarstvo zadržalo zbog dodatnih konsultacija sa zainteresovanim učesnicima jer su to osetljive teme koje će svakako izazvati velike promene uvođenjem veće odgovornosti i drugačijih odnosa među pružaocima usluga. Ne treba zamenariti ni činjenicu da će njihova primena zahtevati dodatne troškove, te da i to može biti razlog za odlaganje. Za ova dokumenta su podjednako zainteresovane Asocijacija centara za socijalni rad i Asocijacija socijalnih radnika, kao i organizacije civilnog društva.

U proteklom razdoblju uložena su znatna sredstva nekoliko donatora, koji su kroz višegodišnje projekte pružali podršku Ministarstvu rada i socijalne politike da reformiše sistem i razvije ova podzakonska akta, a naročito ona koja se odnose na licenciranje i minimalne standarde, bez kojih nema pravog zaokreta. Među značajnijima su Delegacija Evropske unije u Srbiji, UNICEF, Vlada Kraljevine Norveške, Ministarstvo spoljnih poslova Republike Italije.

Do sada su usvojeni svi propisi koji se odnose na novčanu socijalnu pomoć, u oblasti nadzornih mehanizama usvojen je Pravilnik o stručnim poslovima, u zoni odgovornosti usvojeni su propisi o zabranjenim oblicima ponašanja za osoblje, dok su propisi o radnoj disciplini zaposlenih u socijalnoj zaštiti finalizirani u formi Modela. Komora socijalne zaštite formirana je u jeku izbornog procesa, 10. maja 2012, a kao poslednji dokument usvojen je njen Statut. Nažalost, vrlo važna dokumenta koja se odnose na licenciranje i minimalne standarde još nisu usvojeni, mada je krajnji rok za to bio septembar 2012.

Bez ovih propisa zakočeno je usvajanje i drugih dokumenata, naročito iz oblasti nadzornih mehanizama i vođenja evidencije i dokumentacije. Nova Ministarstvo je tek u decembru 2012. dalo na javnu raspravu predloge Pravilnika koji se odnose na licenciranje organizacija i stručnih radnika socijalne zaštite i predlog Pravilnika o minimalnim standardima pružanja usluga.¹⁹ Prava promena u sistemu socijalne zaštite biće suštinski pokrenuta tek kada budu usvojena i u praksi primenjena ova dokumenta, a to će tek tada dati priliku za praćenje. U ovom trenutku civilni sektor kroz svoje komentare i sugestije pokušava da poboljša predloge dokumenata iz oblasti licenciranja i standarda.

Pluralizam pružalaca usluga

Spektar usvojenih dokumenata omogućio je da sistem nastavi da funkcioniše, ali i da koncept koji je trenutno u primeni ima više elemenata starog nego novog modela. Naime, centri za socijalni rad i dalje su dominantni pružaoci usluga i primaju najveći deo sredstava koja lokalna samouprava izdvaja za ove namene, iako nova zakonska rešenja nameću ravnopravan odnos prema državnim i nedržavnim pružaocima usluga i pomeranje težišta od institucionalne ka alternativnoj, vaninstitucionalnoj zaštiti.

Izdvajamo nekoliko članova Zakona koji to bliže opisuju.

¹⁹ <http://www.minrzs.gov.rs/sektor-za-brigu-o-porodici-licenciranje.php>

- **Članom 9.** definisano je ko obezbeđuje obavljanje delatnosti socijalne zaštite: **a)** Republika Srbija, Autonomna pokrajina i jedinica lokalne samouprave obezbeđuju obavljanje delatnosti u oblasti socijalne zaštite iz okvira svojih prava i dužnosti utvrđenih Ustavom i zakonom o osnivanju ustanova, **ili poveravanjem vršenja tih delatnosti drugim pravnim i fizičkim licima.**
- **Član 17.** jasnije određuje ko mogu biti drugi subjekti u socijalnoj zaštiti: delatnost u oblasti socijalne zaštite, odnosno pojedine usluge socijalne zaštite može pružati i **udruženje, preduzetnik, privredno društvo i drugi oblik organizovanja utvrđen zakonom.**
- **Članom 22.** definisani su izvori sredstava za obavljanje delatnosti socijalne zaštite: **a)** sredstva za obavljanje delatnosti socijalne zaštite obezbeđuju se **u budžetu Republike Srbije,** Autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave, kao i vršenjem delatnosti ustanova socijalne zaštite; **b)** ustanove socijalne zaštite i pružaoci usluga socijalne zaštite mogu se osnovati **sredstvima u javnoj i privatnoj svojini;** **c)** sredstva za obezbeđivanje usluga socijalne zaštite mogu se **pribavljati i putem donacija,** kao i ustupanjem imovine, osnivanjem zadužbina i fondacija, u skladu sa zakonom; **č)** u obezbeđivanju sredstava za pružanje usluga socijalne zaštite **učestvuje i korisnik,** u obimu i na način utvrđen ovim zakonom.

Zakon predviđa obezbeđivanje usluga putem javnih nabavki, u čemu poslovni i civilni sektor ne mogu učestvovati pre dobijanja predviđenih licenci. Navodimo nekoliko bitnih delova zakona koji to bliže opisuju.

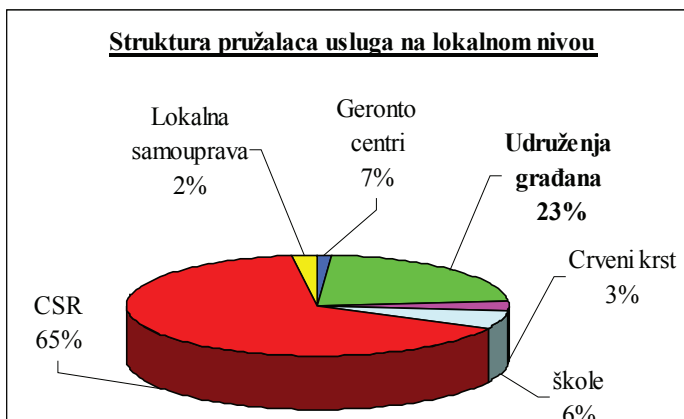
- **Član 40.** predviđa nekoliko grupa usluga: **a)** usluge procene i planiranja; **b)** dnevne usluge u zajednici; **c)** usluge podrške za samostalan život; **č)** savetodavno-terapijske i socijalno-edukativne usluge; **ć)** usluge smeštaja.
- **Član 64.** definiše da se usluge iz prethodnog člana, osim usluga procene i planiranja, koje obezbeđuje RS, Autonomna pokrajina, odnosno jedinica lokalne samouprave, za kojima postoji potreba, a **ne mogu ih obezbediti u potrebnom obimu** ustanove socijalne zaštite koje je osnovala Republika Srbija, Autonomna pokrajina, odnosno jedinica lokalne samouprave, **nabavljaju od pružaoca usluga koji je licenciran** kroz postupak javne nabavke usluga socijalne zaštite.
- **Član 65.** bliže određuje način javne nabavke usluga: **a)** Naručilac usluge je ministarstvo nadležno za socijalnu zaštitu, odnosno organ autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave nadležan za socijalnu zaštitu; **b)** Nadležni organi dveju ili više jedinica lokalne samouprave mogu objaviti zajednički poziv za podnošenje ponuda za pružanje usluga da bi se obezbedile ekonomičnije i efikasnije usluge socijalne zaštite; **c)** Između naručioca usluge i odabranog pružaoca usluge zaključuje se Ugovor i njime se obavezno uređuje način plaćanja, praćenje i trajanje pružanja usluga socijalne zaštite, kao i način izveštavanja i uslovi raskida ugovora; **č)** Pružalac usluga koji je dobio licencu za pružanje usluge i s kojim je zaključen ugovor o javnoj nabavci usluge ima status ovlašćenog pružaoca usluge socijalne zaštite.
- **Član 77.** određuje neposredno ugovaranje korišćenja usluga: Korisnik, odnosno zakonski zastupnik korisnika može **neposredno odabrati uslugu socijalne zaštite i ustanovu, odnosno pružaoca usluge** socijalne zaštite i zaključiti ugovor o korišćenju usluge sa izabranom ustanovom socijalne zaštite, odnosno sa izabranim pružaocem usluge socijalne zaštite.

Jasno je da bez licenci ostali zainteresovani pružaoci usluga ne mogu konkurisati prilikom javnih nabavki. Takođe, korisnicima usluga je još uvek uskraćeno pravo na izbor pružaoca, u slučajevima kada je to predviđeno zakonom.

Istovremeno je uočena pojava da u normativnom vakuumu centri za socijalni rad pokušavaju da preuzmu i one usluge koje je dugi niz godina kroz projektne aktivnosti razvijao civilni sektor. Primer za to je usluga SOS telefona za žrtve nasilja. U nekoliko gradova Srbije, gde ovu uslugu finansira lokalna samouprava kroz liniju 481, uočeno je da sredstva iz te linije nisu utrošena, a da

je CSR preuzeo SOS telefon. Intervencijom ženskih organizacija je utvrđeno da se radi o telefonu opšte namene CSR, što nikako ne predstavlja odgovarajuće rešenje za pružanje ove usluge. Na pomolu je još jedan potez vlasti koji upućuje na favorizovanje CSR. Naime, predlogom Zakona o izmenama i dopunama Zakona o porezu na dobit preduzeća, uvodi se olakšica za davanja učinjena ustanovama socijalne zaštite. Generalno je dobar potez uvođenja poreskih olakšica za ovu vrstu davanja, ali bi bilo pravednije i logičnije da olakšicama podležu davanja svim pružiocima usluga socijalne zaštite (uključujući i organizacije civilnog društva).

Centri za socijalni rad imaju još jednu mogućnost da u znatnoj meri utiču na očuvanje starog modela. Naime, svaka lokalna samouprava dužna je da usvoji dokument kojim bliže definiše spektar usluga za koje je utvrdila da su potrebne građanima, a koje ona može da obezbedi (Odluka o pravima i uslugama u socijalnoj zaštiti). Još uvek nema prakse da se ovakve odluke donose u širokom konsultativnom procesu sa građanima



i zainteresovanim akterima izvan lokalne samouprave. U takvim okolnostima CSR imaju priliku da utiču na izbor usluga i da to budu baš one koje oni već pružaju. Na taj način se ne doprinosi osnovnoj ideji ni Strategije ni Zakona da ponudu usluga treba da diktiraju realne potrebe korisnika. Centar za socijalni rad može pružati usluge iz člana 40. stav 1. tačke 2–5) Zakona o socijalnoj zaštiti, samo u okviru svoje posebne organizacione jedinice, ako dobije licencu za pružanje određene usluge i ako u lokalnoj zajednici nema drugog ovlašćenog pružaoca usluge socijalne zaštite. (član 122. stav 1. Zakona o socijalnoj zaštiti). To znači da jedinica lokalne samouprave najpre mora pokušati da usluge za kojima postoji potreba, a ne mogu ih u potrebnom obimu obezbediti same ustanove socijalne zaštite koje je osnovala Republika Srbija, Autonomna pokrajina, odnosno jedinica lokalne samouprave, nabavi od pružaoca usluga socijalne zaštite koji je za to licenciran kroz postupak javne nabavke usluga socijalne zaštite. (član 64. stav 1. Zakona o socijalnoj zaštiti). Međutim, jedinice lokalne samouprave u praksi ne poštuju ovu zakonsku obavezu, pa i u ovim slučajevima pružanje usluge poveravaju centrima za socijalni rad, umesto da daju priliku i drugim pružiocima uključujući i organizacije civilnog društva. Ovim se ne poštuje niti princip pluralizma pružalaca usluga socijalne zaštite, odnosno organizacije civilnog društva se onemogućavaju da budu u ulozi pružalaca usluga.

Jasniju sliku o tome koliko je i kako zaživeo pluralizam daje analiza podataka iz baze usluga na lokalnom nivou u opštinama Srbije, dostupnih na sajtu Rubličkog zavoda za socijalnu zaštitu RS²⁰. Ona potvrđuje tvrdnju da taj deo sistema još nije zaživeo na pravi način. U bazu je uneto ukupno 137 opština, među kojima su i one s teritorije Kosova. Od tih 137, u 38 opština nije organizovana nijedna usluga, a u 5 nije poznato ko je pružalac usluge. Važno je naglasiti da u bazu nisu uključene sve opštine s teritorije Srbije, a da je s teritorije Kosova uneto samo njih nekoliko, pa nije potpuno jasno po kom pricipu je ona formirana.

U bazi su registrovane ukupno 34 različite usluge, a obrada strukture pružalaca usluga daje sliku dostignutog pluralizma prikazanu na sledećem grafikonu. Iz njega je vidljivo skromno učešće civilnog sektora sa samo 23% i odsustvo aktera iz poslovnog sektora.

²⁰ http://www.zavodsz.gov.rs/index.php?option=com_content&task=view&id=240&Itemid=240

Još jasniji uvid može se steći analizom tipa udruženja koja su registrovana u bazi. To su u najvećem broju udruženja osoba s raznim oblicima invaliditeta ili smetnji u razvoju, kao i udruženja penzionera. Obe grupe udruženja pripadaju kategoriji čiji rad je u velikoj meri i dugi niz godina finansiran iz budžeta lokalne samouprave. Potvrda toga je vidljiva i iz sledeće liste tipova i učestalosti usluga koje na lokalnom nivou pružaju udruženja.

Listu usluga koje na lokalnom nivou pružaju udruženja građana

Vrsta usluge	broj
Dnevni boravak za decu i mlade sa smetnjama u razvoju	27
Dnevni boravak za decu i mlade s telesnim invaliditetom	7
Dnevni boravak za odrasle i starije	6
SOS telefon za žrtve porodičnog nasilja	6
Personalna asistencija	5
Pomoć i nega u kući za odrasle i starije	4
Predah usluga za decu sa invaliditetom i njihove porodice	4
Svratište	3
Pomoć i nega u kući za decu i mlade sa invaliditetom	3
Klub za starije	3
Prihvatište za odrasle i starije	1
Ostale dnevne usluge za odrasle i starije	2
Stanovanje uz podršku za osobe sa invaliditetom i starije osobe	1
Dnevni boravak za decu i mlade s problemima u ponašanju	1
Klub za mlade s problemima u ponašanju	1
Klub za mlade u procesu osamostaljivanja	1
SOS telefon za žrtve trgovina ljudima	1
Ostale socio-edukativne usluge za decu i mlade	1
UKUPNO:	77

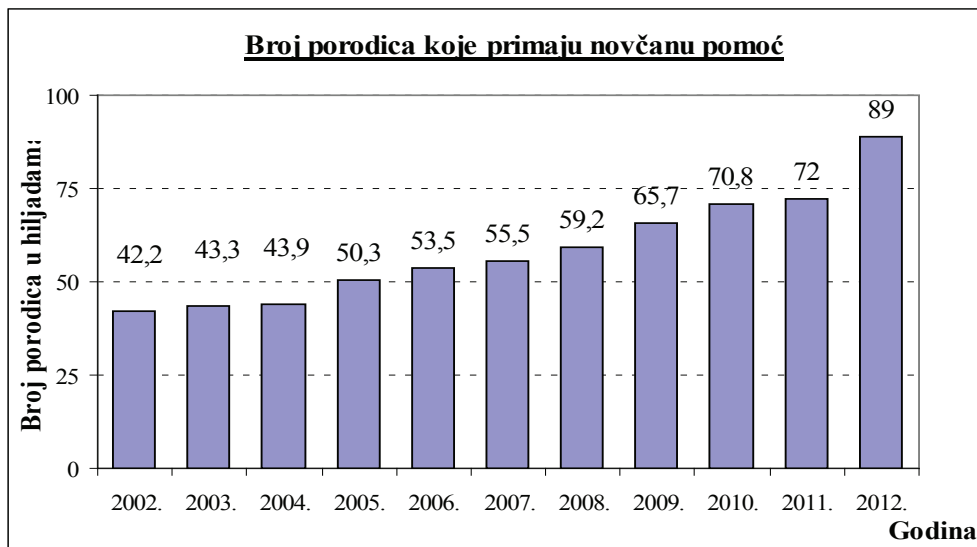
Ne čudi podatak da je 1/3 udruženja koja su registrovana na lokalnom nivou kao pružaoci usluga, iz grupe onih koji se bave pitanjima dece sa invaliditetom. To je najranjivija grupa pa bi se moglo zaključiti da su lokalne zajednice najosetljivije za njihove potrebe. S druge strane, važno je naglasiti da od 2008. godine Ministarstvo rada i socijalne politike tesno saraduje sa UNICEF-om na pronalaženju rešenja koja će na optimalan način zadovoljiti potrebe najranjivijih grupa dece. U ovaj projekat uključen je veliki broj lokalnih udruženja, pa se može protumačiti da su tom prilikom dobili dodatni podsticaj za razvijanje ovih usluga.

Povećanje broja korisnika i novčana pomoć – Bitno očekivanje od primene novog Zakona bilo je da će omogućiti podršku većem broju korisnika, a naročito novčanu jer je izmenjen način obračuna. U trenutku kada je Zakon usvojen, nadležni Ministar je dao sledeću izjavu: „U ovom trenutku je za 20–23% povećan broj porodica koje koriste novčanu socijalnu pomoć, u odnosu na period pre usvajanja novog Zakona o socijalnoj zaštiti. Do povećanja je došlo delom zbog ekonomske krize, ali i kao posledica primene novog Zakona, koji je omogućio da veći broj porodica koje žive ispod linije siromaštva prima socijalnu pomoć. Ta primanja su ranije bila od 6.000 do 14.000 dinara po porodici, a sada će biti od 6.500 do 25.000 dinara.²¹“ Šta je od toga ostvareno?

Na osnovu raspoloživih podataka RZS napravljen je grafički pregled destogodišnjih podataka o broju porodica koje koriste novčanu pomoć na republičkom nivou. Vidljiv je nagli skok u 2012.

21 <http://www.blic.rs/Vesti/Drustvo/318888/Broj-korisnika-socijalne-pomoci-povecan-za-oko-23-odsto>

godini koji se može povezati s primenom novog Zakona, ali i s dramatičnim efektima krize. Od početka ekonomske krize broj korisnika novčane socijalne pomoći u Srbiji stalno se povećava, a nadležno ministarstvo procenjuje da svakog meseca ima oko 1.300 novih korisnika. Procena o stepenu povećanja broja korisnika bila je dobra jer je u 2012. njihov broj povećan za 23,6% (što predstavlja dvostruko veći broj porodica u odnosu na 2002).



Kada su u pitanju iznosi, onda je slika malo drugačija. Novčana socijalna pomoć namenjena je osobama koje nemaju dovoljno sredstava za život i isplaćuje se mesečno. To je osnovni oblik novčane pomoći socijalno ugroženim osobama, koji se donedavno zvanično zvao „materijalno obezbeđenje porodice (MOP)”. Osnovni uslov za sticanje prava na novčanu socijalnu pomoć jeste da pojedinac, odnosno porodica ima mesečne prihode manje od punog iznosa socijalne pomoći. Uz to je potrebno da budu zadovoljeni neki dodatni uslovi. Jedna od odredaba definiše obavezu utuživanja srodnika kao uslov za novčanu socijalnu pomoć (NSP), čime se najsiromašnijim građanima nameće dodatna obaveza, dok se sudovi zatrpavaju predmetima čiji su ishodi neizvesni.

Osnovni iznos NSP za pojedince, odnosno nosioce prava na pomoć bez ikakvih drugih prihoda, utvrđuje se dva puta godišnje, u aprilu i oktobru. Ovaj iznos se za svaku sledeću odraslu osobu u porodici uvećava za 50 %, a za maloletnika za 30 %. Porodica s više od šest članova ima pravo na pomoć za samo njih šestoro. Ako se uporede podaci o kretanju osnovnog iznosa novčane socijalne pomoći od uvođenja Zakona, onda je vidljivo da sume nisu ni blizu najavljenom povećanju.

Kretanje visine novčane pomoći za pojedinca i porodicu

	NSP za pojedinca u din.	NSP za porodicu sa dvoje dece u din.
April 2011.	6.552	13.759,2
Oktobar 2011.	6.598	13.855,8
April 2012.	6.774	14.225,4
Oktobar 2012.	7.275	15.487,5

Krajem 2012. povećanja su dostigla tek oko 60% tog iznosa. Oni ne prate ni realnu inflaciju, jer je ona u 2012. iznosila 13%, a iznos pomoći za razdoblje oktobar 2011 – oktobar 2012. uvećan je za 10%. Ovo nije jedini oblik novčane pomoći i svakako da ostvarivanje prava na druge oblike, kao što su naknada za pomoć i negu drugog lica i dečji dodatak, može da uveća ukupnu sumu. Za potrebe

ovog prikaza korišćeno je poređenje samo onog oblika koji je dostupan svima koji ostvaruju pravo. U budžetu Republike Srbije za ove programe izdvajaju se relativno mala sredstva: od 2007. do 2010. iznosila su 0,14% BDP za materijalno obezbeđenje porodice (MOP)²² i 0,3% za dečji dodatak. Poređenja radi, izdvajanja za socijalnu pomoć u Estoniji iznose 0,2% BDP, u Slovačkoj 0,5% BDP, Rumuniji 0,6% BDP, a u Sloveniji 0,7% BDP (*World Bank*, 2009: 48).

Ako se zna da je apsolutna linija siromaštva u Srbiji u oktobru 2011. bila 8.544 dinara mesečno, onda je razumljiv sledeći iskaz: „Iznosi naknada su ispod linije siromaštva, tako da ne omogućuju korisnicima zadovoljavanje čak ni osnovnih životnih potreba. Kao posledica toga, efektivnost socijalnih transfera od 2006. do danas opala je i iznosi samo oko 3%” (Vlada RS, 2011).

Obuhvaćenost stanovništva socijalnom pomoći izuzetno je niska i kreće se oko 2% od ukupnog broja domaćinstava u Srbiji (Matković, Mijatović, 2009). Na to bitno utiču realna finansijska ograničenja izdataka za socijalnu zaštitu i definisani uslovi za ostvarivanje prava na socijalnu pomoć. Iz toga se može izvući zaključak da socijalna zaštita i dalje prvenstveno zavisi od kapaciteta sistema, a ne od potreba korisnika. Ovo stanje se može popraviti boljom preraspodelom sredstava jer je još uvek masovna pojava da pomoć primaju i oni kojima nije neophodna, odnosno „oko 50% socijalnih transfera dobijaju oni koji nisu siromašni” (Vlada RS, 2011: 96).

Budžetska podrška socijalnoj sigurnosti

Sistem socijalne sigurnosti u Srbiji sastoji se iz: a) sistema socijalnog osiguranja; b) sistema društvene brige o deci i porodici; c) sistema društvene zaštite boraca, vojnih invalida i civilnih invalida rata; d) sistema socijalne zaštite. U vreme usvajanja novog Zakona procenjeno je da će zbog izmenjenog koncepta njegova primena doprineti povećanju broja korisnika između 50% i 60%, odnosno najmanje za 80.000 novih korisnika, što bi trebalo da prati i planiranje uvećanih izdvajanja. Procena je bila da će za novčanu pomoć iz budžeta biti potrebno i 75% više sredstava nego što je to bilo pre njegove primene. Taj veći obuhvat i veća sredstva pre svega se odnose na višečlana domaćinstva, posebno ona u kojima su svi članovi nesposobni za rad i na domaćinstva samohranih roditelja.

O tome u kojoj meri je država spremna da isprati taj porast sredstava za primenu novog pristupa socijalnoj zaštiti može se zaključivati na osnovu izvoda iz budžeta RS za protekle tri godine, kao i iz plana budžeta za 2013. o izdvajanju za socijalnu sigurnost građana. Iz priloženih tabela i grafičkog prikaza jasno je da trend budžetskih izdvajanja ne prati nagli porast broja korisnika. Čak obrnuto, dolazi do pada, jer rebalans za 2012. i plan budžeta za 2013. (bez uračunate inflacije), ukazuje na pad ukupnih izdvajanja na liniji „Socijalna zaštita iz budžeta” – 472.

22 Materijalno obezbeđenje porodice (MOP) se po novom Zakonu naziva Novčana socijalna pomoć (NSP).

Izdvajanja za socijalnu zaštitu iz budžeta RS (izvodi iz Zakona o budžetu i Zakona o izmenama i dopunama zakona o budžetu – rebalansi)²³

Budžetska godina 2010.	Plan budžeta	Rebalans
Socijalna zaštita iz budžeta (linija 472)	76.330.040.000	87.012.033.000
Tranzicioni fond	6.036.106.000	6.036.106.000
Dečja zaštita	32.372.332.000	34.572.332.000
Boračko-invalidska zaštita	13.286.900.000	13.663.400.000
Socijalna zaštita	15.553.199.000	23.128.119.000
Učenički standard	1.951.000.000	1.938.250.000
Studentski standard	2.927.158.000	2.784.908.000
Fond za mlade talente	539.479.000	539.479.000
Sportske stipendije	801.000.000	761.000.000
Izbegla i interno raseljena lica	938.009.000	928.459.000
Ostala soc. zaštita iz budžeta	1.924.857.000	2.659.980.000
Ukupni izdaci budžeta	762.971.000.000	779.722.727.052
Učešće linije 472 u budžetu	10,00%	11,16%

Budžetska godina 2011.	Plan budžeta	Rebalans
Socijalna zaštita iz budžeta (linija 472)	88.426.938.000	91.540.871.991
Tranzicioni fond	4.440.000.000	5.136.857.000
Dečja zaštita	39.162.700.000	40.356.700.000
Boračko-invalidska zaštita	14.886.600.000	15.180.650.000
Socijalna zaštita	19.292.609.000	20.692.609.000
Učenički standard	1.951.631.000	1.951.631.000
Studentski standard	3.261.017.000	3.190.554.000
Fond za mlade talente	589.252.000	589.252.000
Sportske stipendije	800.000.000	800.000.000
Izbegla i interno raseljena lica	1.068.397.000	1.037.905.000
Ostala soc. zaštita iz budžeta	2.974.732.000	2.604.713.991
Ukupni izdaci budžeta	846.919.908.000	850.091.802.519
Učešće linije 472 u budžetu	10,44%	10,77%

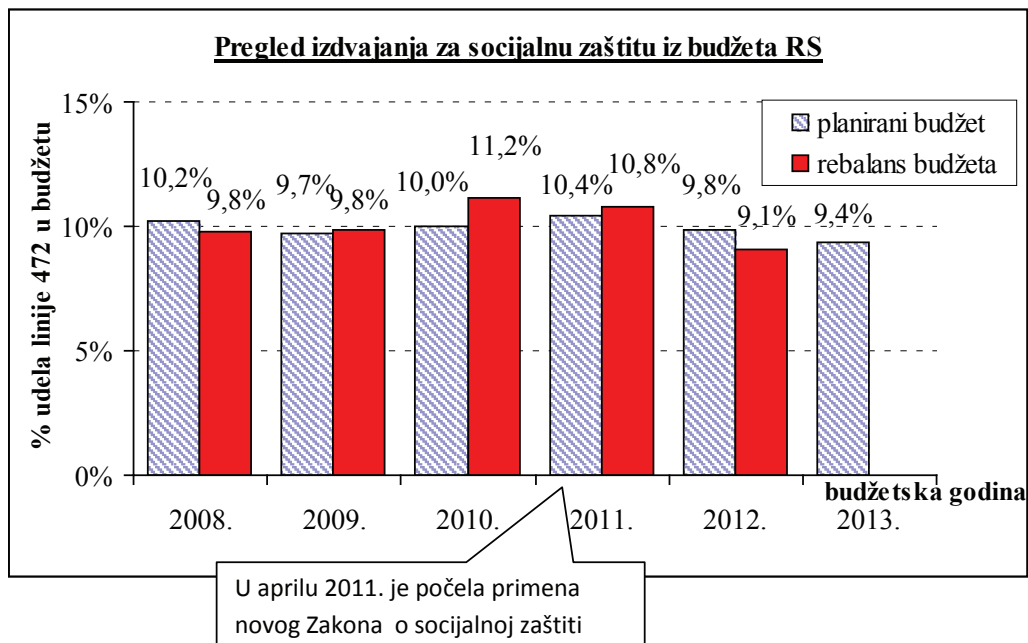
Budžetska godina 2012.	Plan budžeta	Rebalans
Socijalna zaštita iz budžeta (linija 472)	86.112.248.000	94.031.714.938
Dečja zaštita	39.887.300.000	40.137.300.000
Boračko-invalidska zaštita	15.180.650.000	15.030.650.000
Socijalna zaštita	20.469.869.000	27.606.325.000
Učenički standard	2.032.518.000	2.041.518.000
Studentski standard	3.329.836.000	3.330.836.000
Fond za mlade talente	712.721.000	712.721.000
Sportske stipendije	821.850.000	919.086.000
Izbegla i interno raseljena lica	1.166.949.000	1.306.108.000

²³ Zakoni o budžetu RS sa sajta vlade: <http://www.parlament.gov.rs/narodna-skupstina-.872.html>

Ostala soc. zaštita iz budžeta	2.510.555.000	2.947.170.938
Ukupni izdaci budžeta	874.493.647.000	1.033.170.244.018
Učešće linije 472 u budžetu	9,85%	9,10%

Budžetska godina 2013.	Plan budžeta	
Socijalna zaštita iz budžeta (linija 472)	100.868.367.000	
Dečja zaštita	42.400.600.000	
Boračko-invalidska zaštita	15.180.650.000	
Socijalna zaštita	29.753.132.000	
Učenički standard	2.102.759.000	
Studentski standard	3.443.036.000	
Fond za mlade talente	729.924.000	
Sportske stipendije	919.086.000	
Izbegla i interno raseljena lica	1.289.994.000	
Ostala soc. zaštita iz budžeta	5.049.186.000	
Ukupni izdaci budžeta	1.078.316.879.000	
Učešće linije 472 u budžetu	9,35%	

Sumirani grafički prikaz udela izdvajanja za socijalnu zaštitu iz budžeta RS:



Iz izveštaja o radu centara za socijalni rad izdvojeni su podaci o broju korisnika usluga u proteklih nekoliko godina, što se može videti iz narednog grafikona. Kako u trenutku izrade ove analize nisu bili objavljeni statistički podaci za 2012. godinu, korišćena je procena zvaničnika iz nadležnog ministarstva. Pomoćnica ministra rada i socijalne politike Suzana Paunović je izjavila: „Trenutno oko 700.000 ljudi 'gravitira' ka budžetu Republike i potrebna je velika pomoć države i društva, s

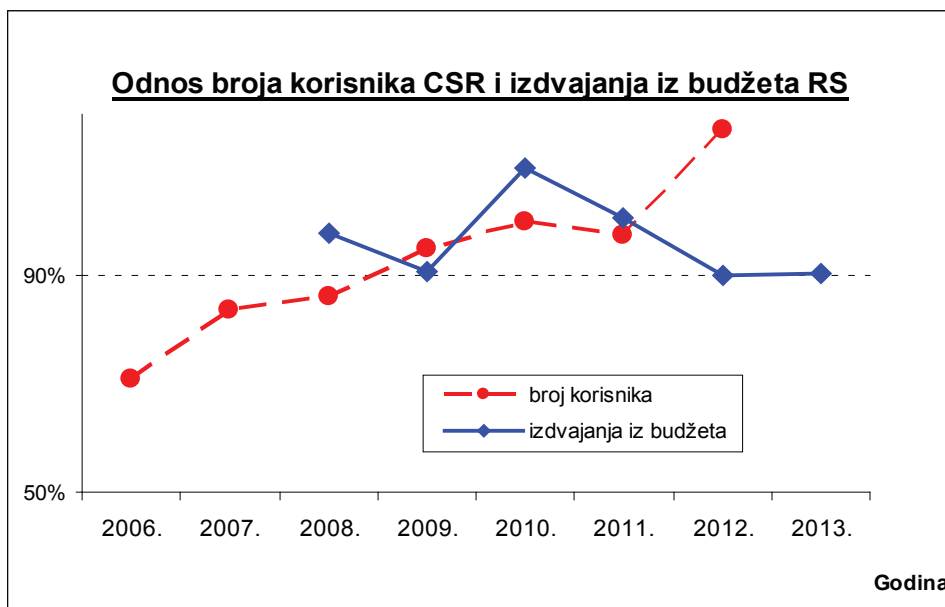
obzirom na tešku ekonomsku situaciju.”²⁴ Ove izjave se mogu neposredno povezati s ključnim promenama koje je novi Zakon doneo u sferi novčanih naknada:

- osnovica za utvrđivanje novčane socijalne pomoći definiše se u apsolutnom iznosu;
- skale ekvivalencije su više, modifikovane i razlikuju se za decu i odrasle;
- za porodice u kojima su svi članovi nesposobni za rad i za jednoroditeljske porodice uvećavaju se iznosi pomoći za 20%;
- u domaćinstvima s više od pet članova dodatno se vrednuje i šesti član domaćinstva;
- proširen je pojam lica koja su nesposobna za rad (uključeni su i mladi na školovanju na tercijarnom nivou obrazovanja, lica koja brinu o članu s teškim invaliditetom i trudnice);
- za domaćinstva u kojima su svi članovi nesposobni za rad povećan je imovinski cenzus sa 0,5 hektara na 1 hektar;
- roditelji dece s najtežim stepenom invaliditeta ostvaruju pravo na doživotnu naknadu u starosti u iznosu minimalne penzije (kao posebno pravo, ne u okviru novčane socijalne pomoći).

Broj korisnika centara za socijalni rad u Srbiji za razdoblje 2006–2011.²⁵

Vidljivo je da su nadležni svesni da će se broj korisnika i troškova povećati, ali da to nije uticalo na odgovarajući nivo izdvajanja iz budžeta RS, mada se i prethodna i nova vlast javno zaklinju u socijaldemokratsku orijentaciju. Ideja o reformi sistema socijalne zaštite aktuelna je već čitavu deceniju, pa se moglo očekivati da će država u taj proces ući bolje pripremljena, s jasnom svešću koliko svaka reforma košta.

Ako se opadajući trend izdvajanja sredstava iz budžeta RS uporedi s trendom porasta broja korisnika CSR, jasno je da su u znatnom raskoraku, što se može zaključiti iz priloženog grafikona.



Iz prikazanih podataka vidljiva su dva kritična razdoblja, prvi 2009. godine i drugi 2012. Prvi se podudara sa efektima svetske ekonomske krize i može se 2010. uočiti pokušaj prevazilaženja naglog porasta ekonomskog siromaštva među građanima Srbije. Drugi raskorak, vidljiv u 2012,

24 <http://www.pressonline.rs/info/politika/212874/raste-broj-korisnika-pomoci-polovina-radno-sposobnih.html>

25 <http://www.zavodsz.gov.rs/PDF/izvestavanje/Izvestaj%20o%20radu%20CSRCSR%202011%20-.pdf>

daleko je teže povezati sa samo jednim faktorom, jer se u tom razdoblju istovremeno dogodilo nekoliko stvari: postali su vidljivi efekti primene novog Zakona o socijalnoj zaštiti, došlo je do daljeg pada standarda, ali je takođe važno naglasiti da je to bila izborna godina s neprimereno skupim kampanjama i dugim periodom vakuuma do formiranja nove vlasti na svim nivoima.

Niži iznos sredstava u budžetu RS na liniji 472 delom se može povezati s reformskim procesom decentralizacije sistema socijalne zaštite, to jest prenosom dela nadležnosti i sredstava na lokalne samouprave. U Izveštaju o radu CSR 2011. vidljivo je da još uvek ima opština koje nisu dostavile izveštaje, dok će podaci za 2012. biti objavljeni tek sredinom 2013, pa još uvek nema jasne slike kako se taj proces stvarno odvija. Ovde dajemo samo kratak osvrt na obaveze centralnog i lokalnog nivoa, odakle sledi zaključak da je još uvek najveća finansijska obaveza u domenu republičkog budžeta, dok je na lokalni nivo preneto odlučivanje o vrsti i obimu usluga, shodno potrebama građana. U XII poglavlju Zakona o socijalnoj zaštiti (Službeni glasnik RS br. 24/2011) koje se odnosi na finansiranje definisano je:

- **Član 217:** Iz budžeta RS finansiraju se sledeća prava i usluge: **a) novčana socijalna pomoć; b) novčana naknada za pomoć i negu; c) smeštaj** u drugu porodicu; **d) domski smeštaj; e) usluga stanovanja uz podršku** za osobe sa invaliditetom.
- Iz budžeta RS obezbeđuju se i sredstva za finansiranje rada sledećih ustanova: **a)** centara za socijalni rad u delu javnih ovlašćenja; **b)** ustanova za domski smeštaj čiji je osnivač Republika Srbija ili Autonomna pokrajina; **c)** Republički Zavod za socijalnu zaštitu; **č)** centara za porodični smeštaj i usvojenje čiji je osnivač Republika Srbija; **ć)** ustanova za vaspitanje dece i omladine; **d)** komore socijalne zaštite, u delu javnih ovlašćenja; **dž)** finansiranje programa unapređenja socijalne zaštite.
- **Član 218.** definiše namenske transfere, što RS finansira iz budžeta u skladu sa zakonom koji uređuje finansiranje jedinica lokalne samouprave. Namenski transferi uključuju: **a)** usluge koje finansiraju jedinice lokalne samouprave, u nerazvijenim opštinama (u prvoj fazi se odnosi na opštine IV nivoa razvijenosti – ispod 60% od republičkog proseka); **b)** usluge u opštinama na čijoj teritoriji su ustanove za domski smeštaj u transformaciji; **c)** inovacione usluge i socijalne usluge od posebnog značaja za RS. Vlada utvrđuje visinu namenskog transfera, kriterijume za njegovu raspodelu po pojedinim jedinicama lokalne samouprave, kriterijume za učešće lokalne samouprave i dinamiku prenosa sredstava.
- U nadležnosti lokalnih samouprava jesu: **a) dnevne usluge u zajednici** – klub, dnevni boravak, pomoć u kući, svratište i druge usluge koje podržavaju boravak korisnika u porodici i neposrednom okruženju; **b) usluge podrške za samostalan život** – personalna asistencija, stanovanje uz podršku uključujući i stanovanje uz podršku za osobe sa invaliditetom, osim u jedinicama lokalne samouprave čiji je stepen razvijenosti, utvrđen u skladu s propisima kojima se uređuje razvrstavanje jedinica lokalne samouprave prema stepenu razvijenosti – iznad republičkog proseka, obuka za samostalan život i druge vrste podrške neophodne za aktivno učešće korisnika u zajednici; **c) savetodavno-terapijske i socijalno-edukativne usluge**, osim savetovanja i obuke hranitelja i usvojitelja; **ć)** ostale usluge socijalne zaštite u skladu s potrebama lokalne samouprave.

Posredni podaci o ukupnim transferima RS na lokalni nivo mogu se dobiti analizom „Primanja budžeta gradova i opština”, objavljenim u Biltenu javnih finansija Ministarstva finansija i privrede²⁶. Ako se izvuku samo podaci iz kolone „Donacije i transferi”, onda to iskazano u milionima dinara izgleda ovako:

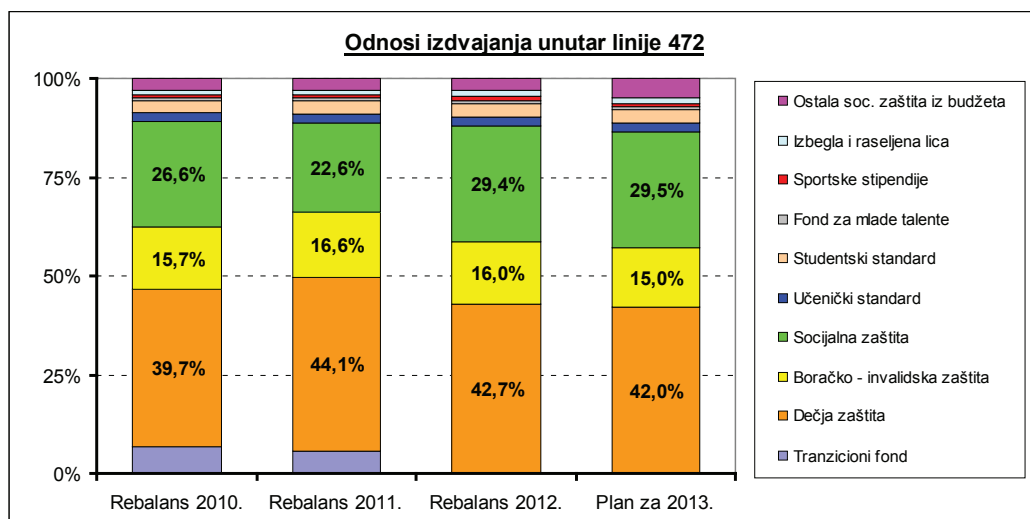
²⁶ <http://mfp.gov.rs/UserFiles/File/bilten%20javne%20finansije/bilten%20-%2097%20-%20SRP%20za%20web.pdf>

Donacije i transferi gradovima i opštinama u Srbiji

Godina	2005.	2006.	2007.	2008.	2009.	2010.	2011.	2012.
Mil. din.	17.543,0	22.643,8	37.370,4	47.343,3	30.251,0	34.656,2	38.227,0	30.650,6

Na osnovu uvida u plan transfera gradovima i opštinama iz budžeta RS za 2013. godinu, može se zaključiti da to ne prati narasle potrebe građana. Budžetom za 2013. planirano je da se lokalnim budžetima transferiše 35,3 milijardi dinara, što je oko 1,1% BDP-a Srbije. U 2013. godini transferi će po stanovniku iznositi 4.957 dinara. Beograd ne prima transfere, a Novi Sad ih ima u iznosu od 2.593 dinara. Ostatak Vojvodine ima 4.765 dinara, a Centralna Srbija dobija 7.545 dinara po stanovniku. Transferi po nezaposlenom kreću se od 30.000 dinara u Novom Sadu do 45.000 u Vojvodini bez NS, a za Centralnu Srbiju je to 136.000 dinara.

Kako budžetsku liniju 472 koristi više različitih ministarstava, dajemo i pregled učešća izdvajanja unutar te linije, što je prikazano na sledećem grafikonu. Iz pregleda se može zaključiti da je fond za



„Socijalnu zaštitu” ipak u porastu, od 26,6% tokom 2010. do 29,5% u planu budžeta za 2013. Sličan trend je i u fondu „Ostala socijalna zaštita iz budžeta” gde je primetan porast od 3,1% u 2010. do 5% u planu za 2013. Pad fonda „Dečja zaštita” posredno bi se mogao povezati sa činjenicom da je 2011. završen veliki projekat namenjen traženju rešenja za najosetljivije grupe dece, a njega su u tesnoj saradnji realizovali Ministarstvo rada i socijalne politike i UNICEF. Po završetku tog projekta se uočava smanjenje sredstava.

Budžetiranje usluga socijalne zaštite delom se ostvaruje i kroz liniju 481, to jest kroz dotacije udruženjima građana. Kako statistika ove linije još uvek ne razdvaja organizacije civilnog društva (OCD) od političkih partija, sportskih i strukovnih udruženja, kao i crkve i verskih zajednica, teško je na osnovu postojećih zvaničnih statističkih podataka izvući zaključak koliko je tih sredstava izdvojeno neposredno za pružanje usluga socijalne zaštite. Posredno se može izvući zaključak da ih nije bilo mnogo jer se u već pomenutom izveštaju centara za socijalni rad za 2011. OCD pojavljuju samo u tri tabele, odnosno kao pružaoci usluga u 174 slučajeva. Iz istih tabela je vidljivo da su u 369 slučajeva usluge plaćale lokalne samouprave, ali nisu prikazani tako da bi se mogao izvući nedvosmislen podatak u koliko slučajeva je lokalna samouprava finansirala usluge koje pružaju OCD. Istovremeno nedostaju i podaci koliko sredstava su OCD obezbedile od stranih donatora za pružanje usluga socijalne zaštite. Delimična slika se može steći na osnovu podataka iz istraživanja

„Procena stanja u sektoru organizacija civilnog društva u Srbiji”²⁷. Prema tim podacima, čak 25% organizacija civilnog društva navodi da se bavi socijalnim uslugama kao svojom primarnom oblašću, a čak 40% je navelo da se bave nekim oblikom rada u ovoj oblasti. Ako se analiziraju budžeti udruženja u 2010. godini (prema podacima koje su naveli anketirani), u strukturi njihovih prihoda preovladava samofinansiranje (31%), zatim sredstva lokalne samouprave (32%), sredstva ministarstava (13%), dok na inostrane donatore otpada svega 6%.

²⁷ Istraživanje su 2011. godine sprovele Gradanske inicijative u saradnji s Kancelarijom Vlade Republike Srbije za saradnju sa civilnim društvom, uz podršku Agencije za privredne registre, dok je istraživanje neposredno realizovala kompanija IPSOS *Stratedžik marketing*. Ovo istraživanje omogućila je Američka agencija za međunarodni razvoj (USAID) kroz program „Inicijativa javnog zagovaranja građanskog društva”, kojim rukovodi Institut za održive zajednice (ISC).

Integrirane usluge centara za socijalni rad i Nacionalne službe za zapošljavanje

Bojana Jevtović, Građanske inicijative

Ovom analizom obuhvaćene su mere novog Zakona o socijalnoj zaštiti koje se odnose na integrirane usluge centara za socijalni rad (CSR) i Nacionalne službe za zapošljavanje (NSZ) i podrške za samostalni život, obrazovanje i zapošljavanje mladih korisnika socijalne pomoći. U okviru integriranih usluga CSR-a i NSZ-a pratili smo efekte upućivanja mladih korisnika na rad i druge programe podrške, kao i stepen međusektorske saradnje – sa školama i kancelarijama za mlade (KzM).

Analiza dostupnih dokumenata nacionalnog nivoa je obogaćena dodatnom procenom prilika na lokalnom nivou. Praćenje stanja na terenu je organizovano u saradnji sa pet lokalnih organizacija civilnog društva, koje se bave pitanjima mladih. Lokani partneri u ovom procesu su bili:

- *Crvena linija*, Novi Sad
- Centar za građansko delovanje, Obrenovac
- Organizacija kreativnog okupljanja *OKO*, Palilula
- Edukativni centar, Kruševac
- Civilni resurs-centar, Bujanovac

Povod za izbor teme

Od 829.968 nezaposlenih građana Srbije prethodne godine, čak njih 122.353 bili su mladi (15–24 godine), a stopa njihove nezaposlenosti dostigla je 51,6%²⁸. To je za 5,8% više nego prethodne godine i dvostruko više od stope nezaposlenosti ukupnog radnoaktivnog stanovništva starijeg od 15 godina. U istom razdoblju je u sistemu socijalne zaštite bilo 584.828 korisnika, od kojih je 98.094 iz grupe mladih starosti 15–25 godina. Očekuje se da će novi sistem socijalne zaštite uspešnije prepoznati specifičnosti rizičnih grupa, delotvornije odgovarati na njihove potrebe, i znatno brže doprineti njihovoj integraciji. To je dovoljan razlog za analizu položaja mladih u sistemu socijalne zaštite, s posebnim osvrtom na stepen povezanosti institucija koje se njima bave i spremnosti društva da povezivanjem intervencija uspešnije doprinosi poboljšanju njihovog položaja.

Formalni sistemi danas jasno prepoznaju različite oblike isključenosti, od ekonomske i političke do socijalne i kulturne, koji utiču na isključenost određene grupe građana iz glavnih tokova društva. U skladu s tim socijalna isključenost se već prati kroz nekoliko različitih dimenzija: a) finansijsko siromaštvo – ukupni prihod domaćinstva ispod utvrđene linije siromaštva; b) materijalna deprivacija – nezadovoljenost osnovnih potreba; c) isključenost s tržišta rada, posebno dugotrajna; č) isključenost iz sistema obrazovanja; ć) isključenost iz zdravstvenog sistema i pristupa uslugama zdravstvene zaštite. Među kreatorima različitih politika postoji saglasnost da ljudi kojima nije dostupno tržište rada nisu u mogućnosti da se uključe u druge društvene tokove, ne poseduju i ne razvijaju socijalne kontakte žive u izolovanim i marginalizovanim zajednicama i najčešće postaju korisnici sistema socijalne zaštite. Veliki državni sistemi ne mogu brzo da reaguju, pa rizične grupe ugroženih građana ne dobijaju dovoljno specifičnu podršku koja bi odgovorila na realne potrebe. To dodatno povećava troškove, korisnici predugo ostaju u sistemu kao pasivni primaoci raznih oblika podrške.

Problem isključenosti mladih s tržišta rada najčešći je uzrok niza teškoća s kojima se susreću, što se dramatično povećava u uslovima ekonomske krize, kako u Evropi tako i u Srbiji. Više od 20 miliona dece u Evropi živi u riziku od siromaštva. Dete koje pripada ovoj grupi suočava se s većim

²⁸ Izveštaj o radu Nacionalne službe za zapošljavanje za 2011.

rizikom da izraste u odraslu osobu koja živi na društvenoj margini i da, na taj način, prenosi model s jedne generacije na drugu. Svaka peta mlada osoba u EU nalazi se u riziku od siromaštva jer je nezaposlena. Jedan deo mladih sve teže uspeva da nađe mesto u stručnom obrazovanju, obuci ili visokom obrazovanju, zbog čega su im šanse za zaposlenje ograničene. Nezaposlenost je glavni uzrok siromaštva među radnosposobnim stanovništvom u Srbiji i u EU, pri čemu je stanje u Srbiji dramatičnije. Mladi su zbog otežanog pristupa tržištu rada svrstani u kategoriju ranjivih grupa i zato je važno pratiti kako različiti državni sistemi uspevaju da odgovore na probleme mladih u dodatno otežanom položaju, odnosno mladih u sistemu socijalne zaštite.

Međunarodni pravni okvir

Postoji čitav niz međunarodnih dokumenata, na čiju primenu se Srbija obavezala, ili su bili model po kome je građen domaći strateški i normativno-pravni okvir nove socijalne politike. Značaj i sadržaj nekih dokumenata već je obrađen u drugim delovima istraživanja, pa ćemo ovde pomenuti samo sadržaje koji se odnose na pitanja zapošljavanja i mladih.

Milenijumski ciljevi razvoja UN – Na samitu u Njujorku 2000. godine lideri 189 zemalja članica UN usvojili su Milenijumsku deklaraciju, u kojoj su navedene osnovne vrednosti na kojima treba da se zasnivaju međunarodni odnosi u 21. veku: sloboda, jednakost, solidarnost, tolerancija, poštovanje prirode, podela odgovornosti. Milenijumska deklaracija ističe da je na nacionalnom nivou neophodno da se usvoje i primene nacionalne strategije razvoja, posebno u zemljama u kojima je prisutan problem siromaštva i isključenosti, naročito osetljivih grupa, kako bi se usvojeni „milenijumski ciljevi” postigli do 2015. godine.

Strategija „Evropa 2020” – U martu 2010. usvojena je Strategija za pametan, održiv i inkluzivni razvoj, čiji je cilj da se velikim investicijama u visoke tehnologije, proizvodnju i korišćenje energije neškodljive za okolinu ostvari bar 2% ekonomskog rasta godišnje, uz osetno smanjenje nezaposlenosti. Strategija „Evropa 2020” sadrži tri međusobno povezana prioriteta: a) „pametan rast” – razvoj ekonomije zasnovane na znanju i inovacijama; b) „održivi rast” – promovisanje ekonomije koja je konkurentnija i efikasnije koristi resurse; c) „inkluzivni rast” – podsticanje ekonomije s visokom stopom zaposlenosti, koja ostvaruje socijalnu i teritorijalnu koheziju. Prepoznata je međusobna povezanost ciljeva, odnosno da se povećavanjem nivoa obrazovanja povećava zapošljivost, a povećanjem stope zaposlenosti smanjuje se siromaštvo. Shodno prioritetima i ciljevima, Evropska komisija je definisala sedam ključnih inicijativa, među kojima izdvajamo četiri važne za pitanja mladih i zapošljavanja:

- a) Unija inovacija – osigurati mogućnost transformisanja inovativnih ideja u proizvode i usluge koji će stvarati ekonomski rast i nova radna mesta;
- b) Mladi u pokretu – usmerenost na unapređenje kvaliteta obrazovnih sistema i lakši ulazak mladih na tržište rada;
- c) Agenda za nove veštine i nova radna mesta – modernizacija tržišta rada i osnaživanje ljudi razvojem njihovih veština u skladu s novim potrebama tržišta. Preporuka je da države rade na sistemskom razvijanju partnerstava između obrazovanja, obuke i rada. Posebno je istaknut značaj uključivanja socijalnih partnera u planiranje programa obrazovanja i obuke.
- d) Evropska platforma za borbu protiv siromaštva – postavljena s ciljem da ljudima suočenim sa siromaštvom i socijalnom isključenošću omogući dostojanstven život i aktivno učestvovanje u društvu. Preporuka je da sve nacionalne, regionalne i lokalne vlasti razvijaju partnerstvo, uključujući i socijalne partnere i predstavnike civilnog društva.

Domaći strateški i zakonski okvir

Strategija za smanjenje siromaštva – usvojena je 2003. i predstavlja domaći osnov za dokumenta i politiku koja je kasnije kreirana. Usvojena je u talasu reformskog zamaha nakon demokratskih promena 2000. godine. Njen sadržaj je detaljnije opisan u drugim delovima izveštaja, a ovde ističemo samo njen značaj, jer je bila pravi iskorak u socijalnoj politici. Oslanjala se na evropski okvir socijalne politike, prvi put je jasno istakla ranjivost određenih društvenih grupa, pokrenula mehanizme obezbeđivanja dodatne podrške i istakla potrebu sistematskog praćenja uspešnosti intervencija. Među grupama koje su prepoznate kao izuzetno osetljive jesu i mladi, a usvojeni koncept siromaštva i socijalne isključenosti otvorio je mnoga pitanja koja dotad nisu bila u fokusu društva. Među uzročnicima siromaštva posebno su istaknuti značaj i povezanost obrazovanja i zapošljavanja, što su ključna pitanja kada su u pitanju mladi. Rešavanje problema nezaposlenosti podignuto je na nivo strateškog cilja, a u okviru njega su pokrenuti neki od programa koji su i danas aktuelni. Otvorila je pitanje delotvornosti sistema socijalne zaštite i istakla potrebu za prelaskom sa autoritarnog i administrativnog odlučivanja na upravu koja bi trebalo da bude uslužni servis građana, uz participaciju i decentralizaciju. Istakla je i ulogu civilnog društva u razvoju programa za smanjenje siromaštva.

Strategija razvoja socijalne zaštite – usvojena je krajem 2005. Zasnovana je na dobro utvrđenom stanju u društvu, na osnovu koga su jasno postavljeni prioriteti. Od ključnih problema neefikasnog sistema socijalne zaštite prepoznati su: pasivna uloga građana i korisnika sistema, nedovoljno razvijena mreža socijalnih usluga, izrazito centralizovan i birokratizovan sistem institucija. Uočeno je da sredstva koja se izdvajaju za materijalnu sigurnost radnosposobnih korisnika nisu u funkciji njihovog bržeg aktiviranja i zapošljavanja. Kao podsticajne mere nedugo posle toga su pokrenuti programi javnih radova i subvencionisanog zapošljavanja, koji su i danas na snazi. Pored drugih pitanja koje je otvorila, ovde posebno ističemo problem vezan za pružanje usluga deci bez roditeljskog staranja²⁹ u ustanovama socijalne zaštite. Usluge su bile nekompletne i nedovoljno u funkciji osposobljavanja dece za samostalan život. Deca su po izlasku iz ustanova najčešće ostajala u sistemu socijalne zaštite i kao mladi ljudi, s velikim izgledima da tu ostanu do kraja. Jedan od važnih ciljeva odnosio se i na razvijanje integralne socijalne zaštite u kojoj različiti socijalni akteri delotvornije koriste već postojeće resurse i razvijaju nove. Strategija je definisala ključne pravce na kojima je zasnovan Zakon koji je predmet ove analize.

Nacionalna strategija za mlade – usvojena je 2008. godine, i to je prvi zvanični akt u kome se mladi definišu kao populacija starosti između 15 i 30 godina. U pregledu i analizi stanja uvažene su nejednake životne šanse osetljivih grupa mladih i mogući rizici socijalne isključenosti onih koji žive u posebno teškim uslovima, ili u udaljenim i zabačenim krajevima. Činjenica da novi Zakon o socijalnoj zaštiti mlade definiše kao populaciju starosti od 18 do 26 godina, pokazuje da međusektorska saradnja i dalje nije na visokom nivou. Strategija je otvorila veliki broj pitanja vezanih za mlade ugrožene siromaštvom, ili iz osetljivih grupa. Istaknut je mali broj intervencija i programa namenjen posebno osetljivim grupama mladih i izostanak mera aktivne politike u zapošljavanju korisnika materijalnog obezbeđenja.

Prema procenama iznetim u Strategiji, blizu 60% korisnika domova jesu adolescenti, od kojih je svaki deseti u završnoj fazi pred izlazak iz doma i osamostaljivanje. Od ovog broja svega 15% zaposli se u trenutku napuštanja zaštite, a u naredne tri godine taj broj se povećava samo za 2%. Mladi u domovima, za razliku od svojih vršnjaka iz prirodnih porodica, nisu dovoljno osposobljeni za samostalan život i predugo ostaju u ustanovama. Naglašeni su podaci policije da oko 400 dece i mladih žive ili rade na ulici, lišeni su bilo kakve organizovane pomoći i podrške, s velikim rizikom da postanu žrtve trgovine ljudima.

²⁹ Uzimajući u obzir da se osobe starosti od 15 do 18 godina svrstavaju u grupu dece, ovakva podela nije u saglasnosti s drugim strateškim dokumentima, koji u mlade računaju deo i mlade i starije populacije, to jest od 15 do 30 godina starosti.

Posebno se naglašava problem realizacije vaspitnih naloga i mera predviđenih Zakonom o maloletnim učiniocima krivičnih dela i krivičnopravnoj zaštiti maloletnika, jer zahteva partnersku i koordinisanu saradnju socijalnih, obrazovnih, zdravstvenih službi i drugih subjekata u zajednici. Zbog nedostatka odgovarajuće međusektorske saradnje, kao i neodgovarajućeg sistema praćenja izrečenih vaspitnih mera, sudovi retko izriču ove mere.

U okviru velikog broja specifičnih ciljeva prepoznat je niz mera. U oblasti socijalne politike istaknuta je potreba uspostavljanja funkcionalne međusistemske saradnje da bi se obezbedio celovit pristup u proceni i zadovoljavanju potreba mladih iz osetljivih grupa. Jedan od ciljeva usmeren je na ostvarivanje prava svih mladih na odgovarajuće obrazovanje uz obezbeđivanje jednakih mogućnosti za učenje i razvoj. Shodno tome predviđeno je definisanje dodatne mere za uključivanje u sistem obrazovanja mladih iz osetljivih grupa, kao i podržavanje programa neformalnog obrazovanja namenjenih mladima iz osetljivih grupa. Drugi cilj se odnosi na povećanje zapošljavanja mladih pripadnika osetljivih grupa, a od mera su planirane: razvoj sistema karijernog vođenja i savetovanje mladih pripadnika osetljivih grupa u svim sredinama, kao i podsticanje zapošljavanja mladih pripadnika osetljivih grupa.

Zakon o socijalnoj zaštiti³⁰, usvojen u martu 2011, ima svrhu da obezbedi veću pravičnost, naročito u domenu novčanih davanja, kao i da uspostavi ravnotežu između pasivne novčane podrške i usluga socijalne zaštite s programima zapošljavanja. Pravičnost se ogleda u tome što su izmenjeni iznosi i obuhvat programom socijalne pomoći, naročito za korisnike višečlanih domaćinstava i onih čiji članovi nisu sposobni za rad. Maksimalan broj članova domaćinstva koji imaju pravo na pomoć povećan je s pet na šest. Maksimalno dozvoljena površina zemljišta u vlasništvu domaćinstva čiji su svi članovi nesposobni za rad, povećana je sa 0,5 na 1 hektar. Kategorija nesposobnih za rad proširena je uključivanjem studenata fakulteta i viših škola, trudnica i lica koja se staraju o članovima porodice nesposobnim za rad. Od korisnika novčane socijalne pomoći očekuje se da budu aktivniji u rešavanju svojih problema, pa su zadržana ograničenja za radnosposobne korisnike da novčanu pomoć mogu dobijati samo devet meseci kako bi bili aktivniji u traženju posla za vreme letnjih sezonskih radova. Stavljene su naglasak na aktivaciju korisnika NSP kroz obrazovanje, obuku, zapošljavanje i društvenokoristan rad. Propisano je i da radnosposobno lice ima pravo i obavezu da učestvuje u aktivnostima koje vode ka njegovom uključivanju u društvo. Centri za socijalni rad imaju mogućnost da s korisnicima sklapaju sporazume o njihovoj aktivaciji u formi individualnih planova aktivacije. Centri za socijalni rad mogu sklapati sporazume vezane za aktivaciju i s drugim pružaocima usluga kao što je NSZ.

Kada se Zakon posmatra iz ugla mladih, onda postoji problem jer ih osim imenovanja s tri pojma (*mlada osoba, mladi, odnosno omladina*) suštinski svrstava u kategoriju dece. Prepoznaje ih kao korisnike prava i usluga socijalne zaštite po istim kategorijama kao i decu. **Član 41.** stav 2, bliže opisuje grupe korisnika socijalne pomoći i glasi: „*Maloletno lice (u daljem tekstu: dete) i punoletno lice do navršanih 26 godina života (u daljem tekstu: mlada osoba, mladi, odnosno omladina) jeste korisnik u smislu stava 1. ovog člana, kada mu je usled porodičnih i drugih životnih okolnosti ugroženo zdravlje, bezbednost i razvoj, odnosno ako je izvesno da bez podrške sistema socijalne zaštite ne može da dostigne optimalni nivo razvoja, a naročito: ako je bez roditeljskog staranja; ako roditelji/staratelji nisu u stanju da se o njima staraju bez podrške sistema; ako je sa smetnjama u razvoju koje prevazilaze mogućnosti porodice; ako su u sukobu sa roditeljima/starateljima i zajednicom; ako imaju teškoće zbog zloupotrebe alkohola, droga ili drugih opojnih sredstava; ako je žrtva zlostavljanja, zanemarivanja, nasilja i eksploatacije, ili postoji opasnost da to postane; ako je žrtva trgovine ljudima; ako je lice bez državljanstva; ako se njegovi roditelji spore oko načina vršenja roditeljskog prava; ako ima druge potrebe za korišćenjem socijalne zaštite*”. Kada definiše odrasle osobe, Zakon onda granicu postavlja od 26. godina („*od navršanih 26 do navršanih 65 godina, u*

30 Zakon o socijalnoj zaštiti, Sl. glasnik RS, broj 24/2011.

daljem tekstu: odrasli”) i predviđa drugačije kriterijume: ako ima telesne, intelektualne, senzorne, mentalne teškoće, ili teškoće u komunikaciji, i susreće se sa funkcionalnim ograničenjima; ako postoji opasnost od samozanemarivanja, zanemarivanja, zlostavljanja, eksploatacije i nasilja u porodici; ako ima teškoća zbog odnosa u porodici, zavisnosti od alkohola, droga ili zbog drugih oblika društveno neprihvatljivog ponašanja; ako je žrtva trgovine ljudima; lice bez državljanstva; ako ima potrebe za domskim smeštajem.

Teškoća sa ovom formulacijom vezana je za činjenicu da ovakva podela nije u saglasnosti sa drugim strateškim dokumentima, koji u mlade računaju deo i mlade i starije populacije, odnosno od 15 do 30 godina starosti. Ovo ukazuje da sistem socijalne zaštite nedovoljno uvažava i razume biološke i društvene promene specifične za uzrast adolescenata, koje značajno utiču na njihov položaj u porodici i zajednici. Takođe nedovoljno uvažava i realnost, u kojoj mladi Srbije, ali i u drugim zemljama Evrope, ostaju duže zavisni od roditeljskih porodica, zbog čega je u drugim dokumentima ta granica pomerena do 30 godina. Često se događa da su zakonska ograničenja uzrokovana raspoloživim finansijskim sredstvima države, ali to ovde ne bi trebalo da bude ključni razlog. Izdvajanje zasebne grupe mladih ne bi izazvalo veće troškove, jer su oni već uključeni kao korisnici sistema socijalne zaštite. Pritom bi definisanje zasebne kategorije doprinelo formulisanju specifičnih kriterijuma, bližih mladima. Doprinelo bi znatno i uporedivosti podataka s drugim statistikama. Ovo ne bi trebalo posmatrati kao beznačajan činilac jer bez dobre analize podataka teško se mogu pratiti ostvarene promene, a još teže planirati budući koraci.

Još jedna od važnih oblasti koje Zakon uvodi jeste obaveza međusektorske saradnje i povezivanja u pružanju različitih usluga. U **članu 7.** definisana je obavezna saradnja između: „*pružalaca usluga socijalne zaštite i ustanova predškolskog, osnovnog, srednjeg i visokog obrazovanja, zdravstvenih ustanova, policije, pravosudnih i drugih državnih organa, organa teritorijalne autonomije, odnosno organa jedinica lokalne samouprave, udruženja i drugih pravnih i fizičkih lica*”. Saradnja u pružanju usluga socijalne zaštite ostvaruje se prvenstveno u okvirima i na način utvrđen sporazumima o saradnji. Ona je dodatno pojašnjena u **članu 58:** „*Zavisno od potreba korisnika, usluge socijalne zaštite mogu se pružati istovremeno i kombinovano s uslugama koje pružaju obrazovne, zdravstvene i druge ustanove (u daljem tekstu: međusektorske usluge). Usklađeno pružanje međusektorskih usluga obezbeđuje se zaključivanjem protokola o saradnji.*”

Prava i dužnosti vezani za zapošljavanje radnosposobnih korisnika novčane socijalne pomoći uređena su **članom 86:** „*Centar za socijalni rad i organizacija nadležna za poslove zapošljavanja dužni su da međusobno saraduju u sprovođenju mera socijalne uključenosti radnosposobnih korisnika prava na novčanu socijalnu pomoć, a način saradnje propisuju sporazumno ministar nadležan za socijalnu zaštitu i ministar nadležan za zapošljavanje.*”

Članom 45. prvi put su predviđene usluge podrške za samostalni život. Ovo je značajan korak u razvoju servisa podrške na lokalnom nivou koji bi trebalo da omoguće punu socijalnu integraciju korisnika. Jedna od važnih prepreka u primeni ovog člana jeste nedovoljan finansijski kapacitet velikog broja lokalnih samouprava, naročito onih sa statusom nerazvijenih ili devastiranih. Ovo je značajno i pored toga što se u jedinicama lokalne samouprave čiji je stepen razvijenosti ispod republičkog proseka usluge stanovanja uz podršku za osobe sa invaliditetom, finansiraju iz budžeta Republike.

Zakon o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti³¹ – usvojen je 2009. Teži unapređenju rada Nacionalne službe za zapošljavanje i kreiranju delotvornijeg sistema podrške nezaposlenima. Usmeren je na povećanje zapošljivosti i brže aktiviranje korisnika kroz aktivne mere na tržištu rada.

Član 28. nalaže osnivanje saveta za zapošljavanje na republičkom, pokrajinskom i lokalnom nivou, kao doprinos efikasnijem sistemu podrške nezaposlenima, dok **član 29.** detaljnije određuje njihovu ulogu. Republički savet je savetodavno telo koje daje mišljenje i preporuke za unapređe-

31 Sl. glasnik, broj 36/2009 i 88/2010.

nje zapošljavanja kroz planove, programe i mere aktivne politike zapošljavanja. Lokalni saveti za zapošljavanje (LSZ) probleme rešavaju na principima partnerstva, a u skladu sa specifičnostima, potrebama i mogućnostima lokalne sredine. Oblasti uticaja LSZ-a mogu biti raznovrsne, a naročito se odnose na zapošljavanje određenih kategorija nezaposlenih s većim rizikom od dugoročne nezaposlenosti – žene, mladih od 30 godina, zapošljavanje na javnim radovima, stvaranje inkubacionih centara.

Član 36. definiše aktivnu politiku zapošljavanja kao „*sistem planova, programa i mera usmerenih ka povećanju zaposlenosti i smanjenju nezaposlenosti*”. **Član 37.** pojašnjava osnovni instrument aktivne politike zapošljavanja i odnosi se na nacionalni akcioni plan zapošljavanja, koji se usvaja na godišnjem nivou.

Član 43. Mere aktivne politike zapošljavanja jesu aktivnosti usmerene ka unapređenju zaposlenosti: a) u posredovanju u zapošljavanju lica koja traže zaposlenje; b) u profesionalnoj orijentaciji i savetovanju o planiranju karijere; c) subvencije za zapošljavanje; č) podrška samozapošljavanju; ć) dodatno obrazovanje i obuka; d) podsticaji za korisnike novčane naknade; dž) javni radovi; đ) druge mere usmerene ka zapošljavanju lica koja traže zaposlenje.

Član 46. – u oblasti posredovanja u zapošljavanju uvedena je mera utvrđivanja individualnog plana zapošljavanja s nezaposlenim. Ovaj plan treba da sadrži mere koje valja preduzeti radi zapošljavanja, a teže zapošljivi imaju prvenstvo. Teže zapošljivi nezaposleni definisani su kao nezaposleni koji zbog zdravstvenog stanja, nedovoljnog ili neodgovarajućeg obrazovanja, sociodemografskih karakteristika, regionalne ili profesionalne neusklađenosti ponude i tražnje na tržištu rada ili drugih objektivnih okolnosti teže nalaze zaposlenje. **Član 58.** obavezuje Nacionalnu službu da na javne radove prvenstveno uključuje teže zapošljivog nezaposlenog i nezaposlenog u stanju socijalne potrebe.

Nacionalni akcioni plan zapošljavanja 2011. (NAPZ) – Jedan od problema na čije rešavanje je plan usmeren jeste činjenica da određeni broj građana na samoj margini društva nema mogućnosti da postane produktivan član zajednice i da im je gotovo onemogućen pristup institucijama, organima vlasti i procesima donošenja odluka. Ovakva socijalna isključenost udaljava pojedince, ali i grupe stanovništva od mogućnosti za zaposlenje i ostvarivanje prihoda. Stoga je pitanju poboljšanja položaja ranjivih grupa na tržištu rada i njihovog zapošljavanja posvećena posebna pažnja. Jedan od pet prioriteta usmeren je upravo na podsticanje zapošljavanja teže zapošljivih lica i ranjivih kategorija. Predviđeni su posebni programi i mere usmerene na podizanje zapošljivosti, ali i na podsticanje poslodavaca da zapošljavaju lica koja pripadaju ranjivim kategorijama. Prema planu za 2011. godinu ciljevi aktivne politike zapošljavanja jesu: a) povećanje zaposlenosti; b) ulaganje u ljudski kapital; c) socijalna inkluzija.

Podsticanje zapošljavanja mladih do 30 godina veliki je izazov za Srbiju, jer je stopa nezaposlenosti mladih jedna od najvećih u Evropi. Aktivne mere za podsticanje zapošljavanja treba da budu orijentisane i usklađene sa specifičnim potrebama mladih i usmerene na stvaranje mogućnosti za produktivno zapošljavanje i uspešan prelazak sa školovanja na rad. Plan podstiče organizovanje stručne prakse učenika i studenata završnih godina kao načina upoznavanja mladih s tržištem rada, sticanja radnog iskustva i pripreme za zapošljavanje. Posebna pažnja posvećena je mladima koji rano napuštaju školovanje i čiji je nivo kvalifikacija nizak. Dodatnim obrazovanjem, a naročito kratkim obukama i treninzima radi osavremenjavanja i podizanja nivoa znanja i kompetencija prvenstveno će biti obuhvaćeni mladi bez kvalifikacija, ili s nedovoljnim kvalifikacijama. Prioritet će imati mladi s invaliditetom, Romi, povratnici u postupku readmisije, izbegla i internoraseljena lica, kao i mladi korisnici usluga Centara za socijalni rad.

NAPZ posebno ističe da će radi zadovoljavanja potreba i ostvarivanja prava ugroženih kategorija mladih usluge zapošljavanja i usluge socijalne zaštite biti integrisane, a da će se takođe i olakšati

pristup centrima za karijerno vođenje i savetovanje, koji se formiraju pri Nacionalnoj službi za zapošljavanje. Mere aktivne politike zapošljavanja usmerene ka unapređenju zaposlenosti, a koje se realizuju preko Nacionalne službe za zapošljavanje, jesu:

1. posredovanje u zapošljavanju lica koja traže zaposlenje;
2. profesionalna orijentacija i savetovanje o planiranju karijere;
3. subvencije za zapošljavanje poslodavcima;
4. podrška samozapošljavanju;
5. dodatno obrazovanje i obuka;
6. podsticaji za zapošljavanje korisnika novčane naknade;
7. javni radovi;
8. mere aktivne politike zapošljavanja osoba sa invaliditetom (OSI);
9. sufinansiranje programa i mera aktivne politike zapošljavanja iz republičkog budžeta (po zahtevu teritorijalne autonomije ili jedinice lokalne samouprave). Uslov za odobravanje sufinansiranja programa ili mera aktivne politike zapošljavanja jeste da lokalna samouprava ima:
 - formiran lokalni savet za zapošljavanje,
 - donet lokalni akcioni plan zapošljavanja (LAPZ),
 - obezbeđeno više od polovine potrebnih sredstava za finansiranje određenog programa ili mere,
 - usklađene programe i mere s prioritetima i ciljevima lokalnog ekonomskog razvoja i lokalnog tržišta rada.

U kategoriju teže zapošljivih lica ubrajaju se nezaposlena lica koja zbog zdravstvenog stanja, nedovoljnog ili neodgovarajućeg obrazovanja, sociodemografskih karakteristika, regionalne ili profesionalne neusklađenosti ponude i tražnje na tržištu rada ili zbog drugih objektivnih okolnosti teže nalaze posao. Nezaposleni koji pripadaju ovoj kategoriji mogu imati posebna prava i prednost prilikom uključivanja u pojedine programe i mere aktivne politike zapošljavanja. NAPZ prepoznaje da su, s obzirom na indikatore i stanje na tržištu rada, u posebno nepovoljnom položaju i lica koja pripadaju tzv. ranjivim kategorijama, u koje ulaze mladi, stariji, žene, žrtve porodičnog nasilja i trgovine ljudima, korisnici materijalnog obezbeđenja i drugi.

Programi obuke namenjeni mladim nezaposlenim licima realizovaće se u okviru dva pilot projekta: „**Promocija zapošljavanja mladih**” i „**Zapošljavanje mladih i migracije**” u po pet pilot-filijala Nacionalne službe za zapošljavanje. Pored toga važno je izdvojiti projekat „**Druga šansa**”, usmeren na razvoj sistema funkcionalnog obrazovanja odraslih. Kroz niz drugih projekata obezbeđena su znatna budžetska i donatorska sredstva za realizaciju mera podrške zapošljavanju mladih, oko 21,5 miliona evra i 23 miliona dolara.

Zakon o mladima – usvojen je u julu 2011. godine i kroz njega se uređuju mere i aktivnosti koje preduzimaju Republika Srbija, autonomna pokrajina i jedinica lokalne samouprave, a imaju za cilj unapređivanje društvenog položaja mladih i stvaranje uslova za ostvarivanje potreba i interesa mladih u svim oblastima od interesa za mlade. Cilj Zakona jeste stvaranje uslova za podršku mladima u organizovanju, društvenom delovanju, razvoju i ostvarivanju potencijala za ličnu i društvenu dobrobit. **Član 4.** definiše:

- omladina ili mladi su lica od navršениh **15 godina do navršениh 30 godina života**;
- subjekti omladinske politike su: Republika Srbija, Autonomna pokrajina i jedinica lokalne samouprave kao nosioci omladinske politike, ustanove, udruženja koja sprovode omladinske aktivnosti i drugi subjekti koji učestvuju u sprovođenju omladinske politike;

- omladinske aktivnosti predstavljaju različite aktivnosti u oblastima omladinskog sektora koje sprovode mladi ili subjekti omladinske politike i koje su usmerene ka unapređivanju položaja mladih i njihovom osnaživanju za aktivno učešće u društvu na ličnu i društvenu dobrobit;
- omladinski rad predstavlja onaj deo omladinskih aktivnosti koje se organizuju s mladima i za mlade, zasnivaju na neformalnom obrazovanju, odvijaju u okviru slobodnog vremena mladih i preduzimaju radi unapređivanja uslova za lični i društveni razvoj mladih u skladu s njihovim potrebama i mogućnostima i uz njihovo dobrovoljno učešće;
- neformalno obrazovanje mladih jeste skup organizovanih i mladima prilagođenih obrazovnih aktivnosti koje nisu predviđene sistemom formalnog obrazovanja, zasnovanih na potrebama i interesovanjima mladih, principima dobrovoljnog i aktivnog učešća mladih u procesu učenja i promociji demokratskih vrednosti, kroz koje mladi stiču kompetencije neophodne za razvoj ličnih potencijala, aktivno učešće u društvu i bolju zapošljivost.

Zakon kroz **član 10.** u potpunosti prepoznaje i preuzima sve ciljeve predviđene Nacionalnom strategijom za mlade.

Ko su mladi u Srbiji?

Mladi su izrazito ranjiva kategorija stanovništva, s visokim rizikom od siromaštva i socijalne isključenosti. Jedan od najsnažnijih pokazatelja ranjivog socio-ekonomskog položaja mladih jeste niska stopa zaposlenosti. Podaci Zavoda za statistiku pokazuju da je među mladima uzrasta 25–29 godina manje od polovine zaposlenih (48,1%), trećina je nezaposlenih (35,6%), a četvrtina neaktivnih (25,3%). Prelazak iz sveta obrazovanja u svet rada otežan je i usporen. Razdoblje adolescencije je produženo, zadržavanje u obrazovnom sistemu je duže, a osposobljavanje i ulazak na tržište rada sve kasnije. Za dobro planiranje intervencija koje bi mogle poboljšati ovo stanje pre svega je važno znati ko spada u kategoriju mladih, koliko su brojni i šta su im zajedničke karakteristike. Ako se prate zakoni, strategije i različite statistike u Srbiji, na to pitanje nije lako odgovoriti.

Postojeća neusaglašenost evidencije za ciljnu grupu mladih posledica je njihovog različitog definisanja u relevantnim strateškim i normativno-pravnim dokumentima, kao što su Zakon o socijalnoj zaštiti, Nacionalna strategija za mlade i Zakon o mladima. Dokumenta koja se direktno odnose na mlade usvojila su evropski pristup, po kome su mladi svi od 15 do 30 godina. U skladu s tim formirane su i starosne podgrupe mladih po kojima se vodi evidencija na međunarodnom nivou. U narednoj tabeli dat je pregled granica na kojima neke statistike prave preseke starosnih grupa u evidencijama na nacionalnom nivou u Srbiji.

Evidencije	Starosne podgrupe		
Ustanove socijalne zaštite	15–17	18–25	
Nacionalna služba za zapošljavanje		do 25	25–30
RZS – Anketa o radnoj snazi	15–19	20–24	25–29
RZS – neke druge statistike	15–19	20–24	25–29
Baza podataka Eurostat	15–19	20–24	25–29

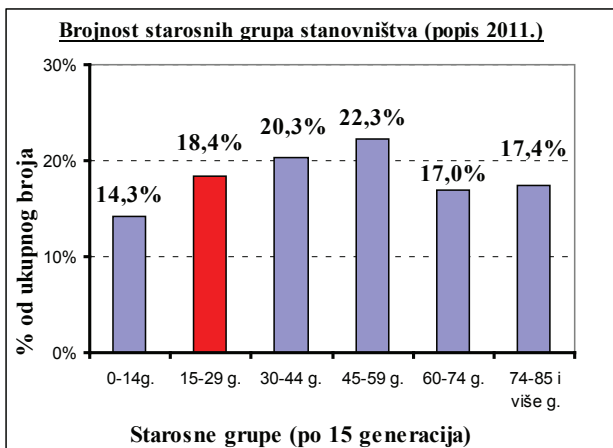
Mada granice na prvi pogled ne izgledaju velike, one u realnosti onemogućuju praćenje statusa iste grupe po različitim parametrima i u različitim statistikama. Vidljivo je da se RZS najbolje prilagodio evropskom modelu jer već nekoliko godina kroz razne projekte radi na prilagođavanju za međunarodnu uporedivost podataka. Sasvim je moguće da je u drugim evidencijama potrebna samo preciznija definicija starosne grupe, kako ne bi svako slobodno tumačio formulacije „do” i „od” neke starosne granice. Ovaj problem delimično ukazuje i na nizak nivo međusektorske saradnje različitih službi i njihovu zatvorenost. Da su do sada intenzivnije radili makar na razme-

ni podataka, verovatno bi već uočili teškoće i pokrenuli neku inicijativu. Bez dobre evidencije i uporedivosti podataka teško da se mogu brzo i lako uočavati promene i usaglašavati intervencije različitih službi.

Položaj mladih u Srbiji

Po popisu iz 2011, među 7.186.862 stanovnika Srbije udeo mladih od 15 do 29 godina jeste 18,4%. Grafikon koji u ukupnom broju stanovništva prikazuje udeo starosnih grupa, koje obuhvataju po 15 generacija stanovnika, ukazuje na posledice dugotrajnog negativnog priraštaja i migracija mlađe populacije.

Starenje populacije jeste problem koji pogađa zemlje širom Evrope, i ako se pogledaju zbirni podaci za 27 zemalja EU iz baze *Eurostata* za 2011. za generaciju mladih, vidi se da u strukturi mladih nema bitnih razlika.

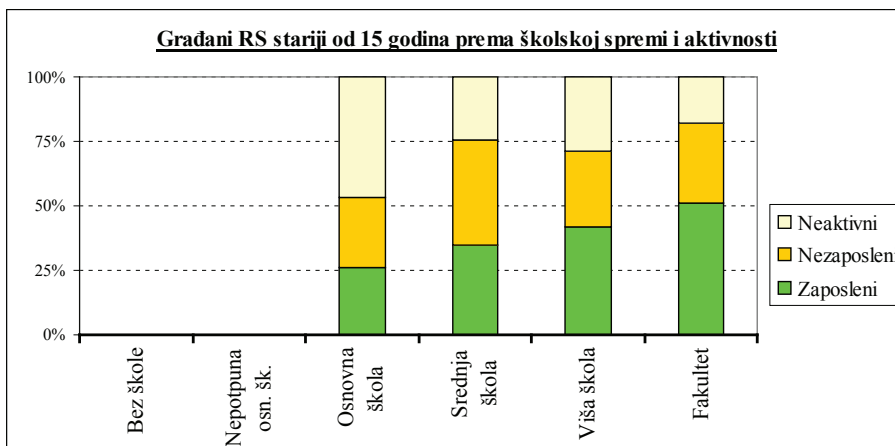


Udeo populacije mladih u stanovništvu EU 27 i Srbije

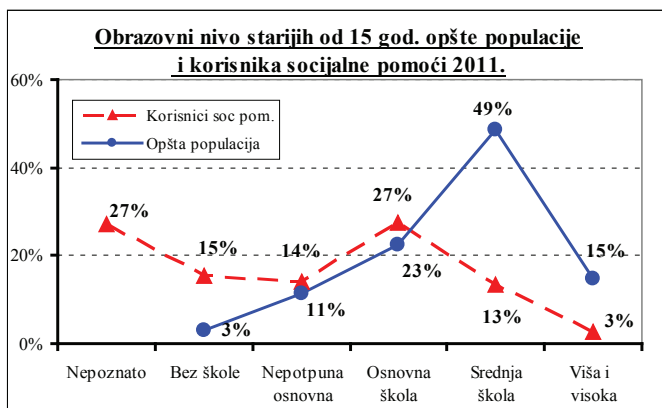
Starosne grupe mladih	Učešće mladih u ukupnom stanovn.	
	EU 27	Srbija
15–19 god.	5,6%	5,6%
20–24 god.	6,3%	6,1%
25–29 god.	6,6%	6,7%
UKUPNO 15–29 god.	18,5%	18,4%

Razlike su daleko veće u obrazovnom nivou, kao i osposobljenosti mladih da se brzo prilagode radnom okruženju nakon završetka školovanja. Uporedni rezultati PISA testa (program međunarodnog testiranja učenika), kojim se procenjuju postignuća učenika od 15 godina, pokazuju da su 2006. mladi iz Srbije zaostajali u odnosu na mlade u regionu (Hrvatska, Slovenija) za nešto manje od pedeset bodova, što u praksi znači zaostatak od oko dve godine školovanja. Ta razlika je nešto viša ako se uporede podaci sa zemljama članicama Organizacije za evropsku saradnju i razvoj (OECD). Na testiranju 2009. rezultati su bili nešto bolji, ali mladi Srbije i dalje primetno zaostaju za vršnjacima iz EU. Rezultati dobijeni testiranjem takođe pokazuju da utemeljeno viđenje i procena našeg obrazovnog sistema kao superiornog u odnosu na druge (u regionu, Evropi i šire) nije osnovano, jer rezultati koje postižu naši đaci ukazuju da po kvalitetu ovladavanja materijom i razumevanju predmeta zaostaju i po nekoliko godina u odnosu na vršnjake iz drugih zemalja.

Na sledećem grafikonu je dat uporedni prikaz obrazovne strukture građana starijih od 15 godina u opštoj populaciji i među korisnicima socijalne pomoći u Srbiji 2011. Sličnost se uočava samo u grupama onih koji su s nezavršenom i završenom osnovnom školom. U svim ostalim kategorijama razlike su velike. Iz njih se može direktno uspostaviti veza između obrazovanja i socijalnog statusa građana. Dok u opštoj populaciji preovlađuju oni koji imaju srednju stručnu spremu (48,7%), među korisnicima socijalne pomoći njih je 3,8 puta manje. Takođe, među socijalno ugroženima je pet puta manje onih s višom i visokom stručnom spremom. Isti odnos, ali obrnutog smera, postoji i među onima bez osnovne škole. Pored toga, u strukturi korisnika socijalne pomoći vrlo je visok procenat onih čiji je obrazovni nivo nepoznat (27%). Iz raspoloživih podataka nije vidljiva metodo-



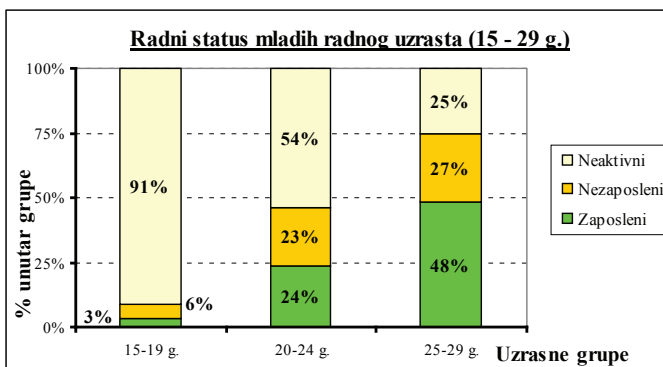
logija po kojoj su centri za socijalni rad razvrstavali, niti koje strukture građana preovlađuju u toj grupi. Zabrinjava činjenica kako se može praviti plan aktivacije više od ¼ građana ako nije poznat makar taj osnovni podatak. Veliki je udeo i onih s nižim obrazovnim nivoom (36,8%).



U kojoj meri obrazovni status utiče na radni status, postaje još očiglednije poređenjem nivoa stručne spreme i tipa aktivnosti na tržištu rada. Vidljivo je koliko obrazovni nivo utiče na zapošljivost. Što je obrazovni nivo niži, to je veći procenat građana svrstanih u grupu neaktivnih. Tako je u grupi građana bez škole, u kojoj je 3,3 puta više onih iz ruralnih područja, a ogromna većina u kategoriji neaktivnih. U strukturi

neaktivnih najviše je onih koji i ne žele da rade (67,2%), zatim starijih od 75 godina (19,9%), onih koji žele ali ne mogu da rade je 4,3%, dok je onih koji žele i mogu da rade samo 8,3%. Važno je razumeti da se u kategoriju neaktivnih svrstavaju građani koji su na školovanju ili obuci, penzionisani, bolesni, oni koji neguju nekog bolesnog člana domaćinstva, na odsluženju su vojnog roka, ali nažalost i oni koji su podlegli apatiji i izgubili svaku nadu. Ovaj kratki opšti prikaz populacije starije od 15 godina jeste važan da bi se razumeo ukupni ambijent u kome se posmatra položaj mladih. Pažnju smo posvetili pitanjima zaposlenosti i obrazovanja jer su to dva značajna činioca koja utiču na finansijsku komponentu siromaštva svih generacija. Za decu i mlade to je dodatno važno, jer ako potiču iz porodica s visokim rizikom od siromaštva i odustaju od školovanja i obuka, onda tonu dublje od svojih roditelja.

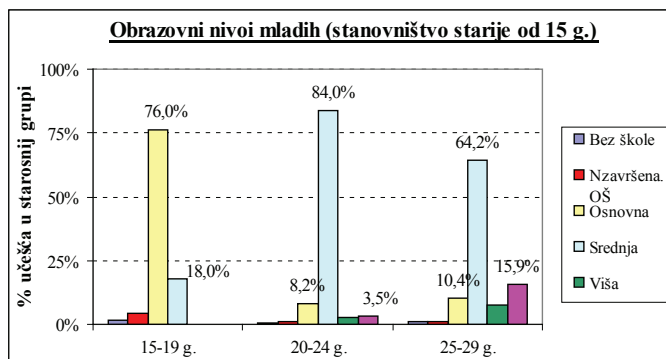
Ako na sledećem grafikonu pogledamo samo populaciju mladih od 15 do 29 godina iz iste baze podataka Ankete o radnoj snazi (ARS),



razvrstanu po uzrasnim grupama kako je u ARS-u, onda dobijamo sledeću sliku. Uočljivo je visok procenat neaktivnih, ali je u toj kategoriji najviše onih koji su na školovanju ili nekoj obuci (60,4%). Ono što zabrinjava jeste podatak da je u populaciji od 15 do 19 g. u kategoriji neaktivnih samo 51,3% na školovanju. Najveći procenat neaktivnih zbog školovanja jeste u populaciji od 20 do 24 g. (80,2%), dok je u najstarijoj grupi to ređi razlog (47,4%). To posredno govori da je veliki deo najmlađih generacija među mladima koji su odustali od daljeg školovanja. Prema istraživanju „Socijalna pomoć i aktivacija u Srbiji” sprovedenom u saradnji s RZS-om nekoliko meseci od početka primene novog Zakona, uz dodatna pitanja za nezaposlene, u kategoriji mladih dobijeni su zabrinjavajući odgovori o razlozima odustajanja od daljeg školovanja.

Razlozi odustajanja od školovanja mladih korisnika socijalne pomoći	15–29 godina
Školovanje ne pomaže u nalažanju posla	1,2%
Previše star	2,0%
Mora da zarađuje za život	22,9%
Školovanje je suviše skupo	50,2%
Staranje o deci i drugim članovima porodice	15,8%
Drugi razlozi	7,8%

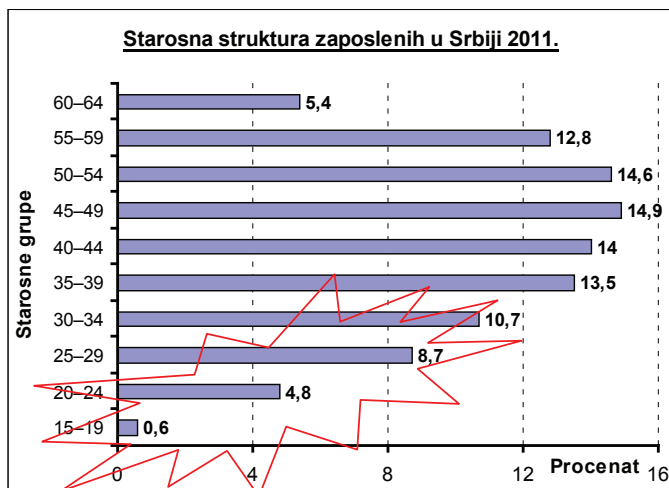
Iz tabele je vidljivo da skoro $\frac{3}{4}$ mladih navodi razloge koji su vezani za materijalni status. To ukazuje na posledice obrazovne politike, u kojoj je samo osnovno školovanje obavezno, dok svaki drugi i viši oblik iziskuje dodatna izdvajanja. Porodice u statusu socijalno ugroženih očigledno nemaju dovoljno sredstava da finansiraju školarinu, smeštaj, udžbenike i druge troškove, pa se generacijsko siromaštvo produbljuje. Postojeći obrazovni sistem nedovoljno je prilagođen potrebama tržišta rada, jer pri planiranju obrazovnih profila na lokalnom nivou još uvek dominira kriterijum vezan za strukturu zaposlenih u obrazovanju. Podaci iz tabele govore da je mali broj mladih nezaposlenih (1,2%) koji su imali prilike da to osele i procene u praksi.



Ako se iz baze podataka ARS-a za 2011. pogledaju izdvojeni podaci o obrazovnom nivou mladih opšte populacije i svrstaju u okviru starosnih grupa, onda se na grafičkom prikazu jasnije uočavaju trendovi. Evidentno je da u ovom delu populacije nema mnogo onih koji su bez škole ili s nezavršenom osnovnom školom. To se uklapa u opštu procenu o pokrivenosti osnovnim obrazovanjem

u Srbiji, i početnim efektima inkluzivnog obrazovanja. U opštoj populaciji mladih uzrasta od 15 do 19 godina 1,6% je bez škole, a s nedovršenom školom 4,4%; u grupi od 20 do 24 godine bez škole je 0,6%, a s nedovršenom 1,1%, dok je među generacijama od 25 do 29 godina bez škole 0,9%, a s nezavršenom osnovnom školom 1,2%.

Ono što može zabrinjavati jeste podatak da u najmlađoj generaciji mladih ima samo 18% sa srednjom školom. Moguće je da ih je više upisalo i još nije završilo, ali je svakako u toj grupi daleko manje sa srednjom školom nego u dve starije grupe. U populaciji mladih od 20 do 24 g. dominira srednja školska sprema sa 84%, što se uklapa u trend u društvu, mada je nešto izraženije. Mali procenat onih sa završenim fakultetom (3,5%) delom je uzrokovano time da je jedan deo još na stu-

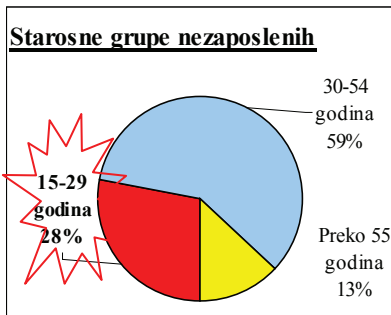


dijama, ali i činjenicom da u Srbiji već više godina postoji pojava dugog studiranja. U grupi od 25 do 29 godina broj onih s višim i visokim obrazovanjem raste i dostiže u zbiru 23,2%. To je dobar trend u odnosu na ukupnu populaciju stariju od 15 godina, gde je taj zbir samo 14,6%. To je svakako i efekat prilagođavanja visokog obrazovanja Bolonjskoj deklaraciji.

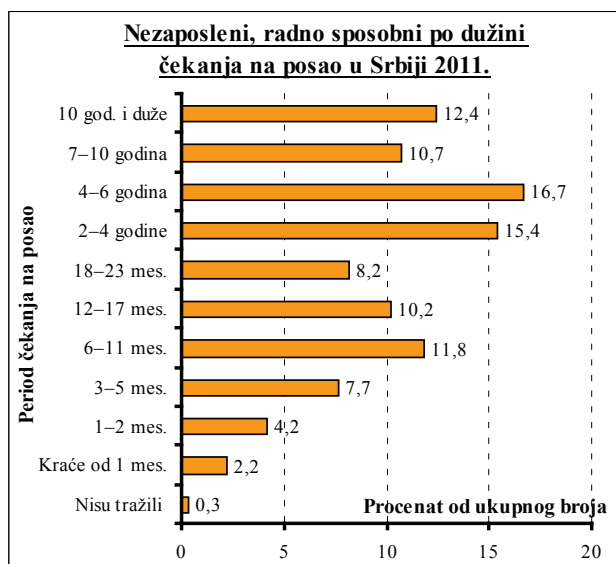
Ako se uporede podaci o starosnoj strukturi zaposlenih i nezaposlenih u Srbiji 2011, onda je slika poražavajuća za mlade. Pro-

centat zaposlenih mladih od 15 do 30 godina jeste ukupno 14%, dok je njihov udeo u strukturi nezaposlenih dvostruko veći (28%), što je jasno vidljivo na dva prikazana grafikona.

Bitno je naglasiti da ukupan broj aktivnog stanovništva stalno opada (od 2004. do 2010. opao je za 19% ili 400.000 lica) i da je stopa aktivnosti stanovništva radnog uzrasta Srbije znatno manja u odnosu na prosek 27 zemalja EU (71,3% u 2009). Ovaj broj će i dalje opadati s odlaskom u penziju generacija koje su sada najbrojnije među zaposlenima (45-59 god). To se reguliše pomeranjem starosne granice za penziju, zbog čega će generacije starijih duže ostajati zaposlene, te neće biti znatnijeg oslobađanja radnih mesta za generacije mladih.



Na grafikonu s prikazom dužine čekanja na posao može se uočiti da je dugotrajna nezaposlenost izuzetno visoka. Dugotrajna nezaposlenost građana znatno doprinosi njihovom propadanju do granice siromaštva, ili čak ispod nje, zbog čega postaju korisnici socijalne pomoći. Druga istraživanja upućuju da je to i jedan od značajnih uzroka pojave apatije i niskog nivoa aktiviranja u traženju posla.



Uz sve to, ekonomska nesamostalnost mladih uslovljava njihovu produženu zavisnost od roditelja i porodice, pa se efekti višestruko uvećavaju. Ako su roditelji u kategoriji duge nezaposlenosti, ili nesigurne i loše zaposlenosti, to češće utiče na porodične odnose, koji takođe mogu biti razlog što mladi dolaze pod nadzor socijalnih službi. Neretko, to isto siromaštvo doprinosi porastu broja mladih koji su isključeni iz drugih oblika društvenog života, a može biti i povod za dela koja u suprotnosti sa zakonom.

Mere podrške za zapošljavanje

Nacionalna služba za zapošljavanje obavlja poslove zapošljavanja, osiguranja za slučaj nezaposlenosti, ostvarivanje prava iz osiguranja za slučaj nezaposlenosti i drugih prava, kao i vođenje evidencije u oblasti zapošljavanja. U okviru NSZ-a obrazovane su Pokrajinska služba za zapošljavanje i filijale u većim lokalnim samoupravama. Mrežom filijala NSZ-a pokrivena je čitava teritorije Srbije. Uz saglasnost Ministarstva ekonomije i regionalnog razvoja, NSZ može po potrebi angažovati agenciju za zapošljavanje radi sprovođenja pojedinih programa i mera iz Nacionalnog akcionog plana za zapošljavanje. Agencije se mogu angažovati i radi pripreme i sprovođenja individualnih planova zapošljavanja, posebno za teže zapošljiva lica. Kao teže zapošljiva lica identifikovane su žene, mladi, oni pri kraju radnog staža, grupe nižeg obrazovnog nivoa, ruralno stanovništvo, posebno u Jugoistočnoj Srbiji, i koje ne poseduje zemljište. Posebno ranjive grupe su Romi, izbegla i internoraseljena lica, kao i osobe sa invaliditetom. Ključni problemi koje NSZ prepoznaje u oblasti zapošljavanja jesu nedostatak poslova kao posledica niske privredne aktivnosti i niska zaposlenost.

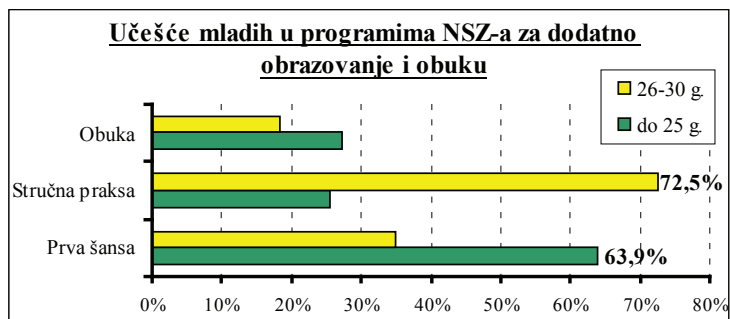
Broj registrovanih lica koja su 2011. tražila posao bio je 829.968, u odnosu na 1.700.622 onih koji su evidentirani kao zaposleni, od čega je tek 369.414 zaposleno u privatnom sektoru. Stopa nezaposlenosti u Srbiji raste i daleko je viša nego u zemljama okruženja, a posebno zabrinjava visoka stopa nezaposlenosti mladih. Paralelno s viškom radne snage raste i siva ekonomija i rad „na crno”, čemu dodatno doprinose nedovoljno razvijeni mehanizmi za zaštitu prava radnika. U sivoj ekonomiji su najprisutniji radnici s nižim stepenom kvalifikacija i mladi. Dugogodišnji problem jeste neusaglašenost ponude i tražnje profila radne snage. To se u velikoj meri odnosi na mlade, koji nakon formalnog obrazovanja nisu pripremljeni za tržište rada. Pored toga što pri školovanju ne stiču praktična znanja potrebna tržištu, nisu ni ohrabreni da se dodatno razvijaju kroz rad bez nadoknade u delatnosti za koju se školuju. Postojeći programi usavršavanja i prakse nisu dovoljno strukturisani, niti praćeni na pravi način. Neprilagođenost mladih tržištu rada naročito je vidljiva u domenu srednjeg stručnog obrazovnog nivoa, a uočen je i nedostatak veština potrebnih za pronalaženje i zadržavanje posla.

Prema Izveštaju Nacionalne službe za zapošljavanje, na evidenciji službe je 2011. bilo ukupno **191.604** lica. Vrste usluga koje NZS pruža svojim korisnicima navedene su u sledećoj tabeli:

Programi i mere NSZ u 2011.	Ukupno korisnika	% učesnika od ukupnog broja koris.	Najšeeće zastupljen obraz. nivo
Informisanje o mogućnostima za razvoj karijere	3.064	1,6%	I i IV
Savetovanje	10.206	5,3%	I i IV
Selekcija i klasifikacija	20.285	10,6%	VII i IV
Sajmovi zapošljavanja	45.687	23,8%	IV i VII
Klubovi za traženje posla	3.530	0,2%	IV i III
Obuka za aktivno traženje posla – ATP 1	35.439	18,5%	IV i III
Trening samoefikasnosti – ATP 2	2.166	1,1%	IV i III
„Prva šansa” 2011.	10.852	5,7%	VII i IV
Stručna praksa	6.690	0,3%	VII i IV
Obuke	5.246	2,7%	I i IV
Informat. savetodavne usluge u posl. centrima	20.452	10,7%	IV i III
Edukativne usluge u poslovnim centrima	12.006	6,3%	IV i III
Subvencije za samozapošljavanje, red. javni poziv	2.663	1,4%	IV i III

Subvencije za samozapošljavanje – LAP 3	1.062	0,6%	IV i III
Subvencije za otv. novih radnih mesta, red. poziv	6.020	0,3%	III i IV
Subvencije za otv. novih radnih mesta – LAP 3	958	0,5%	III i IV
Javni radovi	5.278	2,8%	I i IV
UKUPNO:	191.604		

U odgovor na sve vidljivije efekte krize, NSZ je 2009. godine restruktuirala mere aktivne politike zapošljavanja (APZ) i napravila određena prilagođavanja u skladu sa ispoljenim trendovima, ali su budžetska sredstva za mere APZ ostala na nivou od 0,1% BDP-a. Najveći deo sredstava preusmeren je na dve mere i to na novi program za mlade pripravnike „Prva šansa” i na program „Javnih radovi”. Obe mere su bile usmerene na dve demografske grupe mladih, za koje se očekivalo da će biti najpogođenije krizom. U okviru grupe mladih ove mere su se specifično odnosile na mlade bez radnog iskustva i dugoročno nezaposlene. Kako nije bilo znatnijeg povećanja ukupne sume, može se zaključiti da je ovo preusmeravanje delom išlo na račun standardnih programa obuke i subvencionisanog zapošljavanja, a delom iz donatorskih sredstava.

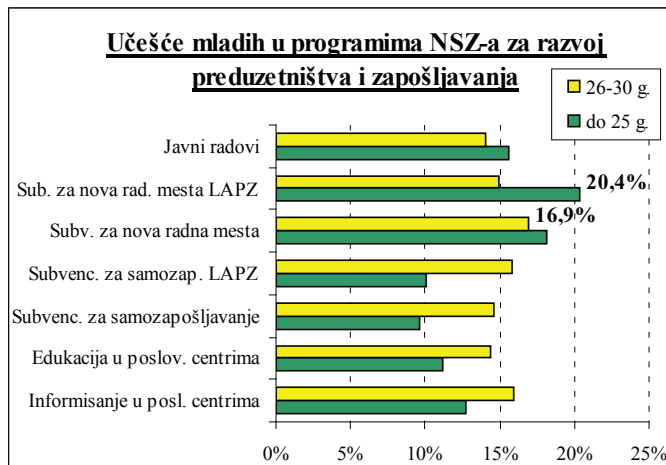


Program „Prva šansa” namenjen je mladima do 30 godina s najmanje završenom srednjom školom i ima za cilj da im omogući obuku i radno iskustvo kroz subvencionisanje troškova poslodavca za obuku i zarade pripravnika. Program je započeo 2009. godine i od tada se dodatno prilagođavao.

Sada pripravnici primaju mesečnu naknadu u iznosu od približno 100 evra za vreme tromesečne prakse. Ukoliko je poslodavac zadovoljan radom pripravnika, data je mogućnost potpisivanja ugovora o zasnivanju radnog odnosa na od godinu dana, koji subvencioniše država. Uz obavezne doprinose za socijano osiguranje, država u tom razdoblju obezbeđuje pripranicima mesečne zarade po sledećoj skali: 200 evra za one sa završenim fakultetom, 180 evra s višom školom, a pripravnici sa srednjom stručnom spremom dobijaju oko 160 evra. Poslodavci su obavezni da pripravnike zaposle na još godinu dana i da za to vreme zadrže isti ukupan broj zaposlenih. Mogu da učestvuju samo poslodavci u privatnom sektoru. Važno je napomenuti da je pad ukupne nezaposlenosti sredinom 2009. bio posledica naglog smanjenja registrovane nezaposlenosti mladih, a to smanjenje se podudara sa uvođenjem programa „Prva šansa”. Program se pokazao kao veoma popularan i među pripranicima i među poslodavcima, naročito nakon uvedenih promena, koje podstiču poslodavca da zaposli pripravnike po okončanju pripravnčkog staža. S popularnošću su rasli i troškovi. Od 1,3 milijarde dinara u 2009. na 2,6 milijardi iz budžeta za 2011. Predviđeno je da kroz program bude uključeno 15.000 pripravnika u 2011. godini, a prošlo je 10.852, što je 72,35% realizacije u odnosu na planiranu kvotu.

Pored toga je pokrenut i program **obuke na radnom mestu** (*Fijat automobili Srbija i Yura*), namenjen radnicima koji su ostali bez posla zbog zatvaranja firmi. Program pokriva troškove obuke i subvencije za zapošljavanje u razdoblju od tri meseca. Očekivanje je da je u grupi korisnika bilo više lica iz srednjih starosnih grupa zbog postavljenog uslova da je neko već radio i ostao bez posla. To je podstaklo pokretanje sličnog pilot-programa za ciljnu grupu teže zapošljivih mladih od 15 do 29 godina, koji su bez radnog iskustva, sa statusom izbeglih, sa invaliditetom, pripadnici nacionalnih manjina, s nižim kvalifikacijama. Program je deo zajedničkog projekta „Zapošljavanje i migra-

cija mladih”, koji realizuju četiri agencije Ujedinjenih nacija i Vlada Republike Srbije, u okviru koga su 2010. osnovale **Fond za zapošljavanje mladih**. Do sada je uključeno preko 50 opština Srbije. Mladima je ponuđena obuka na radu kod privatnog poslodavca, uz subvencije, kako pri zapošljavanju, tako i za programe samozapošljavanja. Do sada je pružena podrška za 2.247 korisnika, od čega je 1.400 pohađalo stručno osposobljavanje, a 817 je zaposleno³². Ankete koje su na lokalnom nivou sprovedi naši partneri ukazuju da je ovaj program veoma dobro prepoznat i ocenjen.

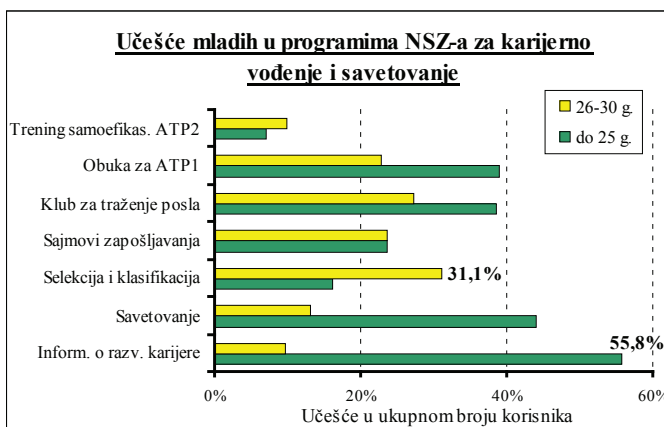


Iz zbirnih podataka NSZ-a izvučeni su samo oni programi koji se odnose na grupe mladih i obračunato je njihovo učešće u korišćenju pojedinih mera. Iz grafikona se vidi da nisu sve mere jednako primamljive za mlađe i starije pokolenje mladih. Razumljivo je da su program „Prve šanse” više koristili mlađi, dok je obuka kod privatnog poslodavca više odgovarala starijima.

Javni radovi su namenjeni dugoročno nezaposlenim licima ugroženim siromaštvom. U okviru

programa prioritet je dat projektima javnih radova koji: a) zapošljavaju ugrožene kategorije, kao što su dugoročno nezaposleni, korisnici socijalne pomoći, radnici sa invaliditetom, stariji radnici, žene, pripadnici romske manjine, izbeglice i internoraseljena lica; b) koji se realizuju u nerazvijenim opštinama, kao i opštinama u kojima je stopa nezaposlenosti viša od republičkog proseka. Javne radove izvode poslodavci u oblastima društvenih, humanitarnih, kulturnih i drugih delatnosti, radi obnove javne infrastrukture, očuvanja i zaštite životne sredine i prirode. Iz sredstava programa pokrivaju se plate radnika u okviru javnih radova u iznosu minimalne zarade, uvećane za 15% za one sa srednjom školom, 30% za one s višom i 45% za sve s visokom stručnom spremom. U iznosu do 10% od ukupnih troškova, nadoknade se odnose i na prevoz, obavezno socijalno osiguranje i operativne troškove. Kao odgovor na krizu, za javne radove su izdvojena dodatna sredstva i 2011. su iznosila oko 15 miliona evra za ukupno 5.278 korisnika. Većina projekata finansiranih iz ovog fonda bavi se zaštitom životne sredine (40% projekata, uz učešće 49% korisnika), zatim humanitarnim i društvenim delatnostima (25% projekata sa 18% korisnika) i javnom infrastrukturom (23% projekata i 28% korisnika). Ne postoji podatak koliki je procenat korisnika novčane socijalne pomoći koji su bili uključeni u program, a niti to na koji način CSR i NSZ razmenjuju informacije i uspostavljaju saradnju, budući da podaci s terena pokazuju da je ta saradnja na veoma niskom nivou ili ne postoji.

Očekivano je da su za javne radove češće bila zainteresovana lica s nižom stručnom spremom i oni iz



32 Podaci sa sajta NSZ-a, http://www.nsz.gov.rs/page/info/sr/fond_za_mlade.html

srednje generacije. Razlog za to je dvostruk. Niske naknade nisu podsticajne za one s višim stepenom obrazovanja i koji se nadaju boljem poslu. Zbog činjenice da se radni staž ostvaren prilikom angažovanja na javnim radovima obračunava za penziju, ovaj program je bio prihvatljiviji srednjoj nego mlađoj generaciji. Mladi su izgubili nadu da će ikada dostići penziju, dok srednja generacija ovako može doprineti da u dogledno vreme napuni 15 godina radnog staža, što je zakonski uslov za penziju, bez obzira na godine života. Skromniji rezultati ovog programa delom se mogu pripisati i znatnim administrativnim poteškoćama. Pri angažovanju na javnim radovima prestaju status i primanja iz programa socijalne pomoći, a kada angažovanje prestane, potrebno je više meseci birokratskih procedura da se ponovo ostvari novčana socijalna pomoć. Iskustva Građanskih inicijativa kroz druge programe, naročito kroz saradnju s romskom zajednicom, ukazuju da su siromašne porodice već nakon prve godine primene ovog programa zbog administrativnih teškoća počele da kalkulišu u izboru članova domaćinstva koji će se prijaviti. Kako su naknade u ovom programu skromne i blizu nivoa novčane pomoći, a obaveze visoke, nije bio podsticajan za one koji su podlegli apatiji. Nije pokrenuo ni one koji razmišljaju je li bolje sedeti kod kuće i primati pomoć, ili imati stalnu radnu obavezu za sličnu sumu novca. Korist su imale lokalne zajednice i neke druge grupe korisnika, jer su se kroz javne radove vrlo često finansirali personalni asistenti osoba sa invaliditetom, geronto domaćice, a iskopano je dosta kanala i očišćeno dosta divljih deponija.

Predviđen je i novi instrument za stvaranje novih radnih mesta na lokalnom nivou. Lokalne vlasti imaju pravo na 50% sufinansiranja aktivnih mera tržišta rada, pod uslovom da imaju detaljno razvijen lokalni plan zapošljavanja (LPA) i da same obezbede najmanje 50% potrebnih sredstava. Dok je interesovanje lokalnih samouprava u 2010. bilo skromno, godinu dana kasnije se prijavilo 120 opština i AP Vojvodina. Za tu svrhu su izdvojile skoro 800 miliona dinara, dok je za sufinansiranje iz budžeta RS izdvojeno blizu 900 miliona dinara. Pregledom podataka u bazi strateških dokumenata opština Srbije može se uočiti da većina aktuelnih lokalnih planova zapošljavanja potiče baš iz tog doba. Iz iskustva drugih projekata koje su Građanske inicijative realizovale u toj oblasti znamo da je u to vreme bilo i masovno formiranje savetâ za zapošljavanje.

Na poslednjem grafikonu koji je pripremljen na bazi podataka iz godišnjeg izveštaja NSZ-a može se za 2011. videti interesovanje mladih za ostale mere podrške za nalaženje posla. Ako tu grupu mera pogledamo u gornjoj tabeli, najveće interesovanje je za informativno-savetodavne usluge u poslovnim centrima (10,7%). Kod mladih je to interesovanje na nivou proseka, ali je zato znatno veće za informativne, savetodavne i edukativne usluge. To može da ukaže na potrebu da se ove usluge dodatno razviju kako bi se to unapredilo.

Zapošljavanje osoba sa invaliditetom definisano je 2009. Zakonom o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba sa invaliditetom. Kao sredstvo za povećanje šansi za zapošljavanje ove kategorije radnika uveden je sistem kvota, to jest obaveza da se na svakih 20 zaposlenih zaposli jedna osoba sa invaliditetom. Nepoštovanje ovih kvota za firme povlači novčane kaznene mere. Početni plan je bio da se iz fonda prikupljenog od kazni finansira deo subvencije prilikom zapošljavanja osoba sa invaliditetom i za proširenje usluga rehabilitacije. Dosadašnja praksa je pokazala da je visina kazni takva da se poslodavci radije opredeljuju da je plaćaju, nego da zaposle nekoga sa invaliditetom. Ovo je još podstaknuto činjenicom da poslodavcima koji su poštovali zakonsku odredbu naknade vrlo mnogo kasne – po izjavi direktorke privatne firme koja je zbog toga zapala u ozbiljne finansijske poteškoće. U odeljenju kartonaže je zaposlila 70 osoba sa invaliditetom, pretežno mladih, redovno im isplaćivala plate, a od države i lokalne samouprave čeka duže od godinu dana da joj izmire obećane subvencije. Uočena je i pojava da poslodavci zaustavljaju zapošljavanje novih lica kada se približe kritičnom broju od 20 radnika. Tako veliki broj njih niti zapošljava osobe sa invaliditetom, niti plaća penale. Postoji i program subvencija novih radnih mesta. NSZ ih odobrava poslodavcima koji otvaraju do 50 novih radnih mesta. Visina subvencije zavisi od razvijenosti opštine u kojoj se lica zapošljavaju i karakteristika zaposlenih (dugoročno nezaposleni,

niskokvalifikovani radnici, tehnološki viškovi, osobe sa invaliditetom, Romi i drugi). Za ove namene su bila izdvojena sredstva od oko 6 miliona evra 2010, u programu je učestvovalo oko 0,5% ukupnog broja nezaposlenih na evidenciji, ali nema podataka koliko je od toga bilo mladih. Ostaje otvoreno pitanje zašto su poslodavci toliko nemotivisani da koriste ovaj program za otvaranje novih mesta, je li iznos sredstava dovoljan da zadovolji potrebe zainteresovanih i zašto se kaznene odredbe ne poštre.

Odnosi na tržištu rada Srbije (2010)³³

Strukture zaposlenosti	Udeo u ukupnoj zaposlenosti (15+)
Javna – privatna zaposlenost	25 : 75
Formalna – neformalna zaposlenost	80 : 20
Rad za platu – samozaposlenost	67 : 25*
Moderna – tradicionalna zaposlenost	65 : 35
Standardna – ranjiva zaposlenost	67 : 33
Plaćeni – neplaćeni rad	92 : 8

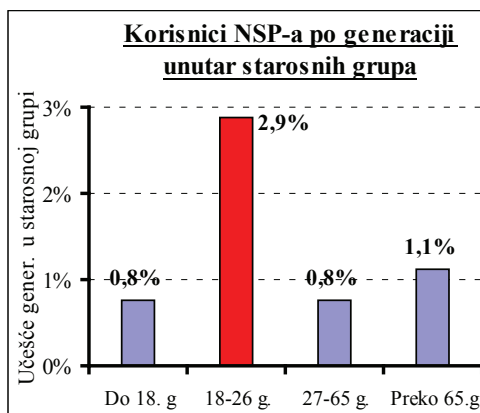
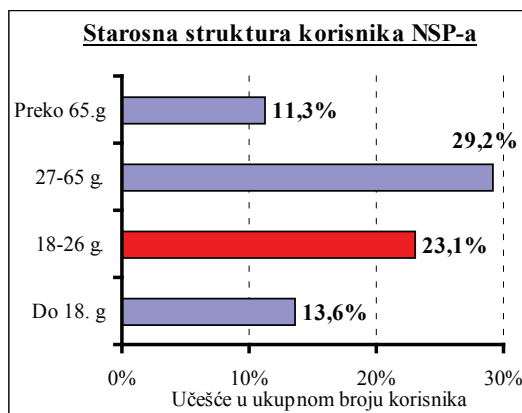
* Zbir je manji od 100% jer ne uključuje neplaćeni rad „pomažućih” članova domaćinstva.

Iz priložene tabele vide se trendovi na tržištu rada u Srbiji. Dominira zaposlenost u javnim institucijama i preduzećima, formalnog tipa, s modernijim zanimanjima, plaćeni rad, prevashodno za platu. Iz toga je vidljivo da teže zapošljivi nemaju mnogo šanse i da država treba da menja politiku, naročito u domenu malih i srednjih preduzeća. Do sada se o tome samo govorilo, ali je malo učinjeno.

Do pogoršanja položaja mladih na tržištu rada došlo je 2011. U tom razdoblju je prosečan broj lica koja traže zaposlenje povećan za 0,07% dok je za populaciju mladih to iznosilo 0,32% (podaci NSZ-a). Ovo ukazuje da preduzete mere podrške nisu dale očekivane rezultate u poboljšanju položaja ni ukupne populacije mladih, a kamoli mladih koji su korisnici sistema socijalne pomoći.

Mladi i usluge socijalne zaštite

Na osnovu podataka koji su dostupni u bazi „Socijalni status opština za 2011”, dat je grafički prikaz učešća različitih starosnih grupa među korisnicima novčane socijalne pomoći, kao najčešćeg oblika podrške ugroženima. Novčanu socijalnu pomoć je 2011. primalo 2,8% od ukupne populacije u Srbiji. Prema važećem Zakonu o socijalnoj zaštiti, mladi su u toj bazi svrstani u dve grupe: do 18 godina i od 18 do 26 godina. Na osnovu podataka iz baze napravljena su sledeća dva grafikona, o

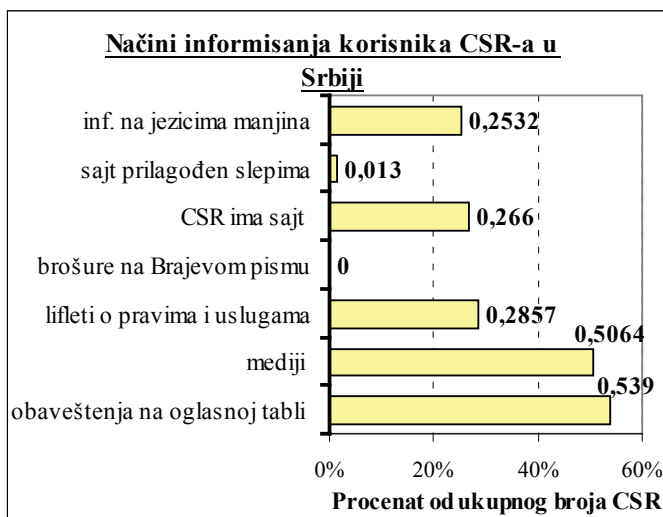


33 RZS, Ključni pokazatelji tržišta rada, 2010.

strukturi ukupnog broja korisnika NSP-a i dodatna, koja ističe koliko je to česta pojava po generacijama u okviru svake od starosnih grupa. Iz grafikona je vidljivo da je skoro svaki četvrti korisnik NSP-a iz grupe mladih. Starosne grupe su statistički definisane s nejednakim brojem obuhvaćenih generacija (u grupi od 18 do 26 godina uključeno je osam generacija, dok ih je u grupi od 27 do 65 godina čak trideset osam). Jasnija slika o statusu mladih dobija se prikazom procenta korisnika NSP-a u okviru svake statističke grupe, ali po generaciji.

Centri za socijalni rad

Za socijalna davanja u 2011. Ministarstvo rada, zapošljavanja i socijalne politike izdvojilo je 68% svog budžeta, to jest ukupno 72,36 milijardi dinara. Područje Srbije je pokriveno mrežom od 140 centara za socijalni rad, to jest 173 odeljenja, što doprinosi obezbeđivanju teritorijalne dostupnosti usluga. Ukupan broj zaposlenih u centrima 2011. bio je 3.235 lica, od čega je 2.935 na neodređeno vreme. U strukturi zaposlenih preovlađuje generacija od 50 do 59 godina starosti, što čini čak 43%. Ovaj podatak je bitan samo u kontekstu činjenice da je sistem socijalne zaštite u procesu intenzivne reforme, koja je ubrzana usvajanjem Zakona o socijalnoj zaštiti. Da bi se ostvarili reformski ciljevi, predviđen je visok stepen promena baš na nivou CSR-a. Ne sporeći visok stepen stručnog i profesionalnog znanja zaposlenih u institucijama, sasvim je očekivan viši stepen otpora onih zaposlenih koji su bili odlično profilisani i uklopljeni u stari sistem. Sva iskustva govore da je kapacitet za promenu starijih niži i da to može da koči proces tranzicije. Slična pojava se dogodila pre nekoliko godina u procesu reforme obrazovnog sistema. Otpor zaposlenih u obrazovanju još nije utihnuo, što se vidi iz činjenice da se profilisanje obrazovnih profila još uvek više rukovodi raspoloživim kapacitetima zaposlenih u školama, nego potrebama tržišta rada. Uz puno razumevanje za teškoće s kojima se suočavaju zaposleni u CSR-u, ne može se zanemariti činjenica da njihov otpor i nezadovoljstvo mogu imati posledice za korisnike.



Iz svakodnevnog života, ali i na osnovu urađenih anketa postoji primetan deo nezadovoljnih radom CSR-a, ali se to ne može konstatovati ako se prati broj formalno podnetih pritužbi. Centri za socijalni rad su 2011. godine imali u proseku po jednu pritužbu na rad zaposlenih radnika, od čega je samo u 1,3% slučajeva preduzeta neka mera. Reagovanje na propuste i preduzimanje mera na pritužbe korisnika jeste prvi korak u podsticanju korisnika da preuzmu aktivnu ulogu, što je jedan od glavnih ciljeva reforme. Više podataka o ovome verovatno

će biti u izveštaju o evaluaciji centara za socijalni rad, čija izrada je u toku. Očekuje se da će pokretanje novih mehanizama kontrole doprineti poboljšanju stanja.

Ono što dodatno zabrinjava jeste podatak koji su dali sami centri da samo petina (20,4%) objekata ispunjava osnovne standarde, dok čak 31% centara za socijalni rad ima teškoće oko obezbeđivanja tekućih uslova za rad. Takođe, na 3.235 zaposlenih centri raspolažu sa 1.785 računara, a 364 radnika imaju potrebu za obukom u rukovanju računarom.³⁴ Mada kvalitet usluge socijalno ugroženim

³⁴ Izveštaj RZSZ za 2011.

licima ne mora neposredno da zavisi od primene savremenih tehnologija, činjenica je da je to važno pitanje kada se gleda iz ugla obrade podataka i brzine prepoznavanja uočenih trendova i reagovanja na njih. Činjenica da tek svaki sedmi CSR ima pristupnu rampu, da je u trećini pristupačno prizemlje objekta, a da nijedan objekat nema lift, ukazuje na stepen otvorenosti prema korisnicima, naročito onim sa invaliditetom i starijima, koji se u znatnom broju oslanjaju na usluge centara. Za dobro funkcionisanje sistema važno je na koji način centri za socijalni rad informišu svoje korisnike. Iz priloženog grafikona je vidljivo da je još uvek u primeni stari model u kome dominira korišćenje oglasnih tabli u samim objektima, dok nijedan nema brošure na Brajevom pismu, a samo 1,3% ima veb-sajt prilagođen slepima i slabovidima. Pomak postoji u korišćenju sajtova kao kanala za informisanje i sve većeg broja informacija na jezicima manjina, ali to za sada koristi samo ¼ centara za socijalni rad. Za podsticanje korisnika da preuzmu aktivniju ulogu u proceni sopstvenih mogućnosti i odabiru odgovarajućih usluga koje uvodi novi Zakon, neophodno je kvalitetnije informisanje postojećih i potencijalnih korisnika. Podaci pokazuju da se ovom pitanju još uvek ne posvećuje dovoljna pažnja.

Prema Zakonu o socijalnoj zaštiti (član 120) CSR obavlja sledeće poslove, koji su isključivo u njihovoj nadležnosti: a) procenjuje potrebe i snage korisnika, rizike po njega i planira pružanje usluga socijalne zaštite; b) sprovodi postupke i odlučuje o pravima na materijalna davanja i o korišćenju usluga socijalne zaštite; c) preduzima propisane mere, pokreće sudske i druge procese i učestvuje u njima; č) vodi propisanu evidenciju i stara se o čuvanju dokumentacije korisnika.

Po Zakonu (član 121) CSR u okviru drugih poslova inicira i razvija preventivne i druge programe koji doprinose zadovoljavanju individualnih i zajedničkih potreba građana u oblasti socijalne zaštite na teritoriji za koju je osnovan. Inicira i razvija programe koji doprinose sprečavanju i suzbijanju socijalnih problema uz druge poslove koje centri za socijalni rad obavljaju u socijalnoj zaštiti. Usluge procene obuhvataju procenu stanja potreba, snaga i rizika koji su od značaja za korisnika, procenu staratelja, hranitelja i usvojitelja. Usluge planiranja obuhvataju individualno planiranje radi njihovog korišćenja ili određivanja mera zaštite donošenjem: a) plana usluga i mera za porodicu s planom stalnosti za dete; b) plana za samostalni život mlade osobe koja je pre nego što je navršila 14 godina bila lišena roditeljskog staranja, odnosno nije živela s roditeljima ili usvojiteljima; c) individualnog plana za odraslog ili starijeg korisnika. Broj sačinjenih planova i ponovnih pregleda planova usluga za mlade jeste 4.662, dok je broj izvršenih evaluacija planova usluga bio 2.515. U ukupnom procentu, najmanje je učešće individualnih planova za mlade (11,8%).

Kao odgovor na započetu reformu sistema socijalne zaštite, proteklih godina se kroz razne projekte i praksu razvijao i uključivao niz novih pružalaca usluga. Tako je i pre usvajanja novog Zakona o socijalnoj zaštiti postojao izvestan nivo pluralizma pružalaca usluga, koji je sada samo formalizovan. Formalizacija će biti okončana tek nakon usvajanja podzakonskih akata o licenciranju i standardima usluga, a do tada razni akteri na različite načine odgovaraju potrebama korisnika. Obezbeđenje novih pružalaca usluga socijalne zaštite moguće je samo uz poštovanje odredaba Zakona o socijalnoj zaštiti kojima se uređuje javna nabavka usluga socijalne zaštite. Članom 64 stav 1 ovog Zakona propisano je: „Usluge socijalne zaštite iz člana 40. tač. 2–5. ovog zakona koje obezbeđuje Republika Srbija, autonomna pokrajina, odnosno jedinica lokalne samouprave, za kojima postoji potreba, a ne mogu ih obezbediti u potrebnom obimu ustanove socijalne zaštite koje je osnovala Republika Srbija, autonomna pokrajina, odnosno jedinica lokalne samouprave, nabavljaju se od pružaoca usluga socijalne zaštite koji je za to licenciran kroz postupak javne nabavke usluga socijalne zaštite, u skladu sa zakonom koji uređuje javne nabavke, ovim zakonom i propisima donetim za njihovo sprovođenje.” Takođe, prema članu 122 istog zakona „centar za socijalni rad pruža usluge procene i planiranja, a druge usluge socijalne zaštite može pružati samo u okviru svoje posebne organizacione jedinice, ako dobije licencu za pružanje određene usluge i ako u lokalnoj zajednici nema drugog ovlašćenog pružaoca usluge socijalne zaštite. Stručni radnik centra za socijalni rad

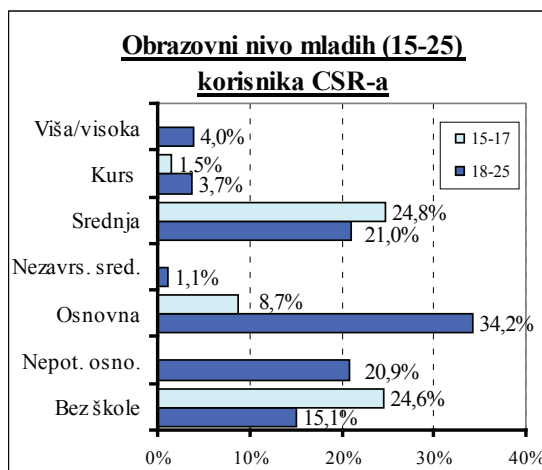
raspoređen na radno mesto na kom se obavljaju poslovi javnih ovlašćenja, ne može u radno vreme da radi na pružanju usluga koje po ovom zakonu obezbeđuje jedinica lokalne samouprave.”

Poštovanjem ovih odredaba Zakona o socijalnoj zaštiti centri za socijalni rad će adekvatnije moći da koriste svoje resurse za obavljanje poslova što su im povereni zakonom, a time bi druge organizacije mogle da svoje resurse iskoriste za pružanje usluga koje se nabavljaju putem javne nabavke. Može se osnovano pretpostaviti da bi se ovim stvorile sistemske pretpostavke za povećanje kvaliteta usluga.

U Izveštaju Ministarstva za rad, zapošljavanje i socijalnu politiku postoji evidencija o dosadašnjoj raznovrsnosti pružalaca usluga, i uključuje tri tipa: državne institucije koje je osnovala Republika ili lokalna samouprava, organizacije civilnog društva (OCD) i druge. Pregled tih podataka je dat u tabeli.

Broj i tip pružalaca usluga u lokalnoj zajednici prema vrsti usluga

Vrste usluga	Državni/CSR ili ustanove LS	OCD kao pružaoci	Drugi pružaoci	Ukupno usluga
Dnevne usluge u zajednici	281	164	44	489
Podrška za samostalan život	33	3	1	37
Savetodavno-terapijske i socio-edukativne	102	6	1	109
Ukupno pružalaca	416	173	46	635



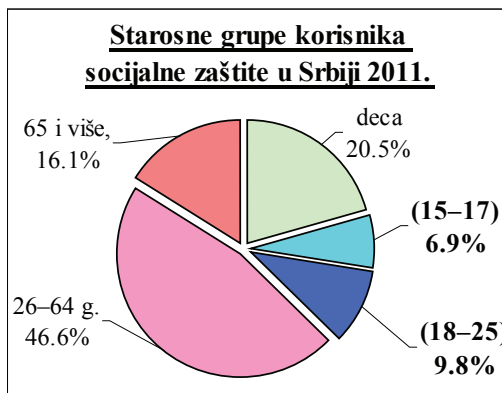
Podaci pokazuju da javni sektor još uvek ima monopol u pružanju usluga socijalne zaštite, odnosno 65,5% pružalaca usluga jesu državni, dok su organizacije civilnog društva zastupljene samo u 27,2% slučajeva. Znatno broju usluga koje pružaju OCD još uvek finansiraju strani donatori, a manji deo je finansiran kroz ugovor i projekte sa lokalnim samoupravama.

Korisnici usluga CSR-a

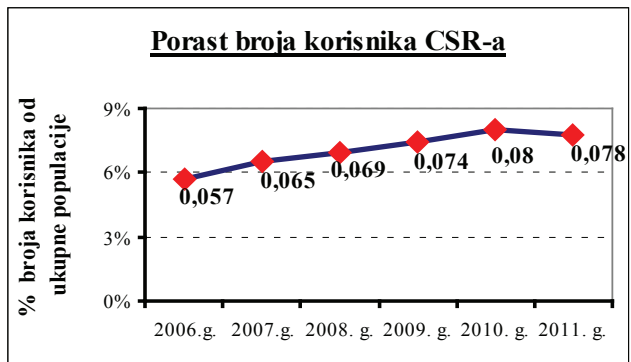
Prema Zakonu o socijalnoj zaštiti, svaki pojedinac i porodica kojima je neophodna društvena pomoć radi savladavanja socijalnih i životnih teškoća ima pravo na socijalnu zaštitu, odnosno, da bude korisnik socijalne zaštite i

CSR.. Prava na socijalnu zaštitu obezbeđuju se pružanjem usluga socijalne zaštite i materijalnom podrškom. Usluge su aktivnosti socijalne zaštite kojima se pruža podrška i pomoć pojedincu i porodici radi poboljšanja (očuvanja) kvaliteta života, otklanjanja ili ublažavanja rizika od nepovoljnih životnih okolnosti i stvaranja mogućnosti da samostalno žive u društvu. Materijalnom podrškom se obezbeđuje egzistencijalni minimum i podrška za socijalno uključivanje korisnika.

CSR prepoznaje grupu mladih uzrasta od 18 do 25 godina starosti, a dodatno u evidencijama iz grupe „deca” odvaja uzrast od 15 do 17 godina. Izveštaj Ministarstva potvrđuje višegodišnji trend povećanja broja korisnika, ali i minimalni zastoj prošle godine. U 2006. je bilo 424.798 korisnika

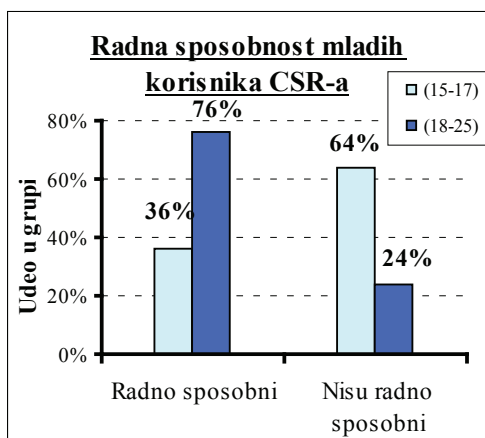


sistema, a 2011. je dostigao 584.828 lica. Prikazani blagi pad prethodne godine teško je povezati s drugim podacima, koji ukazuju na povećanje. Pri tome je i nadležno Ministarstvo najavilo očekivanje da će primena novog Zakona dovesti do povećanja broja korisnika zbog ublažavanja kriterijuma za sticanje prava na socijalnu pomoć. Prema podacima RZS-a, učešće korisnika socijalne zaštite u ukupnoj populaciji je u 2001. bilo 8,1%.



U ukupnom broju korisnika prevladava srednja generacija (26–65), što je i razumljivo jer je to najbrojnija grupa i u ukupnoj populaciji, a obuhvata veliki broj generacija. Mladi od 15 – 25 godina čine 16,8% od ukupnog broja, ili 98.099 korisnika. Iz raspoloživih podataka datih u izveštaju izvučena je obrazovna struktura korisnika CSR-a, razdvojena po kategorijama kako ih evidentiraju ustanove. Broj mladih od 15 do 25 godina koji su niskokvalifikovani, tj. imaju samo završenu osnovnu školu ili je nisu završili iznosi 54,8% od ukupnog broja mladih u sistemu socijalne zaštite. Ako se obrade podaci unutar svake starosne grupe mladih, što je prikazano na grafikonu, podaci su još dramatičniji. Od te male grupe koja ima neki obrazovni nivo, čak polovina je samo sa osnovnom školom. Bitno je naglasiti da je ovim korisnicima daleko manje dostupno tržište rada nego prosečnim nezaposlenima. Na grafikonu se vidi vrlo mali broj onih koji su pored redovnog obrazovanja završili neki kurs (u starijoj grupi 3,7% a u mlađoj 1,5%). U populaciji mladih korisnika CSR-a samo 38% procenjeno je kao radnosposobno (ukupno 37.269 korisnika). Nije poznato na osnovu kojih kriterijuma je rađena procena radne sposobnosti, ni ko je sve imao uticaj na procenu, pa je teško u okviru svake grupe komentarisati odnose radnosposobnih i onih koji to nisu, što je prikazano na grafikonu. U kategoriji mlađeg uzrasta (15–17) dvostruko je manje radnosposobnih, za šta nemamo jasnog obrazloženja. Važno je naglasiti da zvanična statistika postavlja granicu od koje evidentira građane u odnosu na radnu sposobnost na starost od 15 godina. Kako u duhu ukupnog društva nije rasprostranjen stav da mladi od 15 godina mogu da rade, moguće je da je u proceni bilo efekata i ovog stava. Tome u prilog govori i činjenica da Zakon i CSR taj uzrast svrstavaju u kategoriju dece.

Očekuje se da su radnosposobni mladi najvećim delom učesnici afirmativnih programa za zapošljavanje i da na osnovu toga uspevaju da izađu iz sistema socijalne zaštite. Posredni podaci o tome



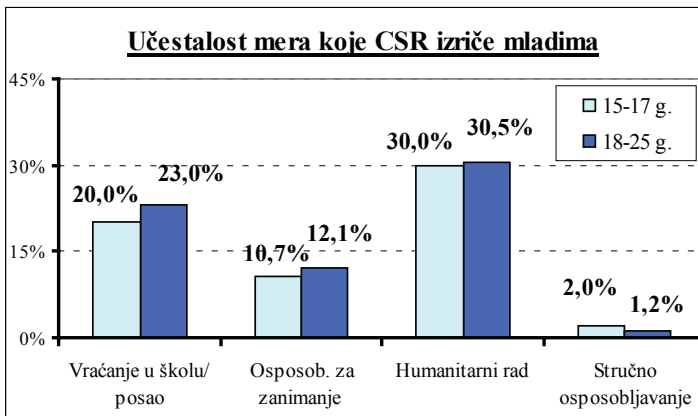
se mogu izvući ako se prati koliko je korisnika iz prethodne godine preneto u evidenciju CSR-a. U odnosu na ukupan broj korisnika, čak 63,8% ostalo je u sistemu i preneto u aktivnu evidenciju. Ohrabruje podatak da je baš u grupi mladih od 18 do 25 godina taj procenat nešto manji i da iznosi 59,6%. To nije mnogo, ali je značajno kao pokazatelj trenda u grupi s visokim procentom radnosposobnih. Nije poznato u kojoj meri je to potpuno i dugotrajno aktiviranje, a koliko rezultat trenutnog skidanja sa evidencije zbog učešća u nekom od kratkoročnih programa, kao što su javni radovi.

Slične podatke smo potražili i u grupi mladih korisnika koji su koristili usluge smeštaja. U mlađoj

grupi od 15 do 17 godina bilo ih je 2.361, a u starijoj 1.671 mlada osoba od 18 do 25 godina. U mlađoj grupi je njih 508, to jest 22% uspjelo da napusti smeštaj, dok je to u starijoj daleko manje i iznosi samo 11,9%. U obe grupe je tek njih 23,4% napustilo smeštaj radi osamostaljivanja, a samo 13,6% zbog završetka školovanja.³⁵ Šta god da znači osamostaljivanje, a da u to nije uračunat završetak školovanja, ovo su poražavajući podaci o stepenu socijalnog uključivanja mladih koji koriste usluge smeštaja.

Nije moguće uporedno praćenje istih grupa mladih i njihovog statusa u bazama NSZ-a i CSR-a, jer na različite načine definišu uzrasne grupe koje evidentiraju. NSZ razvrstava na kategorije do 25 i 25–30 godina, a CSR od 15 do 17 i od 18 do 25 godina. Bez uporednih podataka teško je proceniti kakvi su statistički efekti raznih mera podrške zapošljavanju i osposobljavanju za samostalan život.

Još jedan ugao iz koga se može naslutiti usmeravanje i aktiviranje korisnika jeste pogled na vaspitne mere primenjene prema mladima. Lista ovih mera je duga, a za ovu analizu smo izdvojili samo one koje mogu doprineti socijalnom uključivanju mladih. Ohrabrujuće je da mere koje smo izdvojili predstavljaju dve trećine (64,8%) od ukupnog broja mera. S grafikona je uočljivo



skoro istovetno učešće primenjenih mera u obe grupe mladih korisnika. Naše početno očekivanje je bilo da će stepen razlika biti veći s obzirom na razlike između mladih i starijih. Za bolje razumevanje ove pojave trebalo bi dodatno ispitivanje.

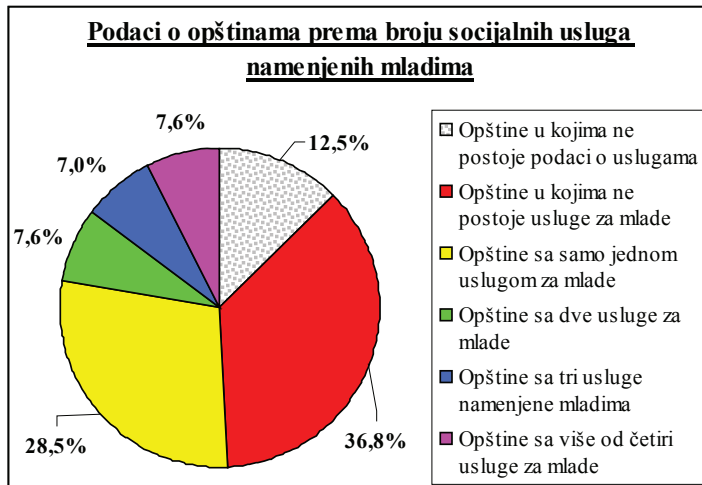
Centri za socijalni rad su u protekloj godini uveli novi način evidentiranja korisnika kako bi unapredili planiranje i uspešnije izabrali usluge. Korisnici su svrstani u nekoliko grupa, zasnovanih na pretežnom razlogu zašto su na evidenciji. Taj prikaz je dat u tabeli, sa izdvojenim podacima za mlade. Iz tabele je uočljivo da je materijalna ugroženost najčešći razlog sticanja statusa korisnika CSR-a. Nažalost, to je u skladu sa opštim stanjem u društvu, s brojem porodica koje su izložene materijalnom siromaštvu.

Korisničke grupe	15–17 god.	18–25 god.
Zanemareni	1.714	1.249
Žrtve nasilja	703	693
Problemi u ponašanju	11.391	8.218
Poremećeni porod. odnosi	4.006	4.073
Materijalno ugrožena deca	17.599	
Materijalno ugroženi mladi		28.503
Mladi sa ostalim potrebama		15.268
Ukupno	35.413	58.004

Ono što zabrinjava jeste visok broj od 19.609 korisnika u grupi s problemima u ponašanju (asocijalno ponašanje i deca u sukobu sa zakonom). Ako se uporedi sa ukupnim brojem registrovanih mladih korisnika od 98.099, onda to znači da je svaki peti korisnik iz grupe mladih sa ovim pro-

³⁵ Izveštaj o radu centara za socijalni rad, Republički zavod za socijalnu zaštitu.

blemom. Asocijalno ponašanje i sukob sa zakonom delom se mogu pripisati standardnim problemima u fazi odrastanja. To delom potvrđuje i obračun broja korisnika na nivou jedne generacije, iz koga je vidljivo da je ova pojava tri puta češća u mlađoj grupi nego u starijoj. Ako se tom emotivno osetljivom dobu doda osujećenost zbog ekonomskog siromaštva i višestruke socijalne isključenosti, onda je uočljivo da centri za socijalni rad dodatno treba da rade na tom pitanju.



Vaspitni nalozi jedna su od novina Zakona o maloletnim učiniocima krivičnih dela i krivično-pravnoj zaštiti maloletnika koji je stupio na snagu 2006. godine. Vaspitni nalozi se primenjuju u svega 1% krivičnih postupaka u odnosu na postupke koji bi se mogli potencijalno izbeći, ili obustaviti primenom naloga³⁶. Jedan od razloga izricanja malog broja naloga jeste da je to relativno nov mehanizam. Drugi problem je vezan za činjenicu da CSR nema samo ovlašćenja da

izda vaspitni nalog, nego je odgovoran za njegovu primenu, o čemu izveštava sud. Da bi ovaj mehanizam bolje profunkcionisao, neophodna je intenzivnija međusektorska saradnja, koja podrazumeva formulisanje i potpisivanje protokola o saradnji. Važnost uspostavljanja kvaliteta primene vaspitnih naloga prepoznaje i Republički zavod za socijalnu zaštitu³⁷, koji za naredni period planira organizovanje regionalnih sastanaka i potpisivanje protokola o saradnji.

Kada je u pitanju evidentiranje po grupama, upadljivo je da 26,3% korisnika nije svrstano ni u jednu. To može značiti da nije dobro odabrana lista grupa i da je treba proširiti, ili da treba dodatno razraditi uputstva koja se na ovo odnose. Da bi se korisnik uputio na odgovarajuću uslugu koja će mu na najbolji način pomoći u savladavanju socijalnih i životnih teškoća, neophodno je znati i uzroke koji su doprineli trenutnom stanju.

O dostupnosti usluga namenjenih mladima na lokalnom nivou mnogo govori i sledeći grafikon. Socijalna usluga „dnevni boravak za decu i mlade sa smetnjama u razvoju” pruža se u 64 od 73 opštine u kojima se pružaju socijalne usluge za mlade. Socijalne usluge za mlade s problemima u ponašanju postoji u svega 12 opština u RS. Kada se to upoređi sa evidencijom prema korisničkim grupama, uočava se neravnoteža između potreba korisnika i pružanja socijalnih usluga na lokalnom nivou.

Analiza stanja na terenu

Za bolje razumevanje položaja mladih i da bismo dobili jasnije odgovore o efektima mera i stepenu saradnje institucija nadležnih za oblast zapošljavanja, teorijsku analizu smo obogatili istraživanjima na terenu. Izbor lokalnih partnera bio je ograničen raspoloživim sredstvima, a ključni kriterijumi su bili: a) da se organizacije bave pitanjima mladih; b) raznovrsnost lokalnih zajednica po lokalitetu, stepenu razvoja i statusu. Na taj način su odabrane OCD iz Novog Sada (AP Vojvodina), Obrenovca (prigradska opština grada Beograda), Palilule (gradska opština grada Beograda), Kruševca (Centralna Srbija) i Bujanovca (Južna Srbija).

³⁶ Mapiranje resursa u lokalnim zajednicama za primenu vaspitnih naloga – posebnih obaveza, *Amity*, 2011.

³⁷ Republički zavod za socijalnu zaštitu, Podrška reformi maloletničkog pravosuđa.

Organizacije navedene na početku analize o mladima učestvovala su u izradi upitnika za polustrukturisane razgovore s ključnim akterima koji imaju uticaj ili su zainteresovani za pitanja položaja mladih na tržištu rada, naročito onih u sistemu socijalne zaštite.

Svi su naveli da su kroz učešće u ovom istraživanju ostvarili i znatnu korist za organizaciju jer su uočili neke probleme na koje do sada nisu obraćali pažnju. Radi ilustracije navodimo primer: „*Stekli smo bliži i jasniji uvid u stanje u lokalnoj zajednici kada je u pitanju problematika zapošljivosti mladih, rad s grupama osetljivih i ugroženih mladih, kao i stanje međusektorske saradnje između aktera koji nose važne uloge pružalaca usluga socijalne zaštite ovim mladima, uz osvrt na mogućnosti zapošljavanja ove grupe i probleme na kakve nailaze prilikom tog procesa. Prepoznajemo svoju ulogu u ovom procesu i svakako ćemo pokrenuti inicijativu za umrežavanje i poboljšanje saradnje među akterima/pružaocima usluga socijalne zaštite.*”

Lokalni partneri su ukupno analizirali 32 dokumenta koji se odnose na odabranu temu. U tabeli je dat prikaz dokumenata po gradovima, na osnovu kojih su lokalni partneri gradili svoje zaključke.

Tabelarni pregled dokumenata koje su analizirale partnerske OCD na lokalnom nivou u pet opština

DOKUMENT	Novi Sad	Obrenovac	Palilula	Kruševac	Bujanovac
Izveštaj NSZ-a za 2011.	x	x	x	x	x
Izveštaj CSR-a za 2011.	x	x	x	x	x
Izveštaj CSR-a za 2012. (prvih 9 meseci)	x				
Lokalni akcioni plana za mlade	x	x 2010–15.	x	x 2010–14.	
Lokalni akcioni plan za zapošljavanje	x	x 2012.			x 2012–2015.
Prioriteti, mere i aktivnosti LAPZ		x 2012.			
Odluka o finansiranju soc. usluga na lokalnom nivou		x		x	x
Strategije lokalnog održivog razvoja			x	x 2011–2020.	
LAP za unapređenje položaja IRL		x 2010–2013.	x 2010–2014.		
Strategija za unapređenje položaja Roma				x 2009–2012.	
Pravilnik o min. stand. pružanja usluga soc. zaš.			x		
Poslovi CSR-a Palilula za 2011.			x		
Lokalni plan akcije za decu u Beogradu		x 2012.			
Strategija razvoja socijalne politike				x	
Projekti finansirani iz lokalnog budžeta	x				
UKUPNO	6	8	7	7	4

Svi partneri su u svoju analizu uključili izveštaje Nacionalne službe za zapošljavanje i izveštaj CSR-a. Sledeći po učestalosti jesu lokalni akcioni planovi za mlade. Izbor ostalih dokumenata delom je zavasio od javne dostupnosti dokumenata i volje nadležnih institucija da ih dostave.

Dodatno prikupljanje podataka organizovano je kroz ukupno 53 polustrukturisana intervjua, po unapred pripremljenom upitniku. Intervjuisani su različiti akteri u lokalnim zajednicama. Važno je naglasiti da su se ispitanici u najvećoj meri bez teškoća odazivali nakon upućenog poziva u formi pripremljenog pozivnog pisma. Izuzetak je Kruševac, gde su lokalna samouprava i Filijala NSZ-a odbile da učestvuju. U Obrenovcu škole nisu odgovorile na poziv, ali su se kasnije uključile u dijalog.

Pregled anketiranih

	Novi Sad	Obrenovac	Palilula	Kruševac	Bujanovac
NSZ	1	1	1	odbijeno	2
CSR		1	1	1	2
Lokalna samouprava	1	1	1	odbijeno	2
Srednje škole	1	3 bez odg.	1	2	2
Škola za obraz. odraslih	1		1		
Kancelarija za mlade		1	1	1	
Crveni krst			1		
OCD	3	3	4	6	2
Izbeglički kamp			1		
Nezav. stručnjaci			1		
Korisnici		1	1		2
Dom učenika sred. škola			1		
Svratište	1				

NOVI SAD – Crvena linija

Ključni nalazi – Na nivou grada postoji većina očekivanih dokumenata i planova koji regulišu pitanje zapošljavanja, a neka od njih se posebno odnose na mlade. Najbolji uvid o položaju mladih može se steći iz dokumenata kojima raspolaže lokalna samouprava, ali u njima nema izdvajanja podgrupa. Planovi Kancelarije za mlade uključuju podgrupu korisnika socijalne pomoći, ali dalje nemaju uvid u to šta se dešava s njima na tržištu rada.

Pored činjenice da dokumenti postoje i da su javno oglaseni, važno je naglasiti da su nedovoljno vidljivi i da se vrlo teško pronalaze na sajtovima institucija. Do podataka i dokumenata lakše se dolazi ličnim kontaktima nego formalnim putem. U analiziranim dokumentima mladi su prepoznati kao jedinstvena grupa i nema izdvajanja kategorija još osetljivijih podgrupa, kao što su korisnici sistema socijalne zaštite. Postoji teškoća u korišćenju i poređenju podataka jer evidencije različitih službi nisu usaglašene, ni međusobno, ni u vezi sa Zakonom o mladima.

CSR i filijala NSZ-a saraduju, ali je ta saradnja latentna i najčešće uspostavljena na nivou zajedničkih projekata, a uz pomoć donatora produbljena i postala je operativnija. Korisnici sistema socijalne pomoći uključeni su u projekte koje realizuje filijala NSZ-a, pri čemu se ne vodi evidencija o starosnim grupama pa nije moguće proceniti efekte na populaciju mladih. CSR i filijala NSZ-a komuniciraju i razmenjuju informacije na administrativnom nivou, to jest one koje utiču na ostvarivanje prava ili skidanje sa evidencije.

Na nivou Grada nema jasne evidencije najugroženijoj grupi mladih, zbog čega je otežano praćenje i onemogućeno dobro planiranje budućih mera. Bez tačnih podataka o tome koliko je mladih uspeo da se osamostali i izađe iz sistema socijalne zaštite, teško je procenjivati delotvornost postojećih mera. Različiti akteri imaju različite obaveze i načine delovanja sa ovom populacijom, ali pri tome nedovoljno razmenjuju informacije.

Prema evidenciji filijale NSZ-a, 2011. je evidentirao 14% mladih nezaposlenih uzrasta od 25 do 30 godina. Realizuju se svi oblici i mere planirane na nacionalnom nivou, deo sredstvima iz budžeta, a deo kroz projekat „Zapošljavanje i migracije mladih”. Kroz program „Druga šansa” uključena su 182 lica iz rizičnih osetljivih grupa, pretežno romske nacionalnosti, ali u evidenciji nema po-

data o godinama korisnika, pa nije moguće proceniti stepen uključenosti mladih. U ukupnom broju korisnika deca čine 33%, mladi 9%, odrasli 43% i stariji 15%. Indeks kretanja ukupnog broja korisnika CSR-a 2012. u odnosu na prethodnu godinu iznosi 112. Najviše je porastao broj korisnika jednokratne novčane pomoći (51%), što oslikava stanje krize. Centri za socijalni rad upućuju korisnike na programe obuke za razne vrste zanata, pri čemu je postignut dogovor s nadležnim Ministarstvom da nadoknada koju su primali za to ne utiče na prekid prava na novčanu socijalnu pomoć. S druge strane, centri za socijalni rad komuniciraju i sa srednjim školama, najčešće preko aktiva direktora i aktiva pedagoga. Komunikacija je vezana za pitanja nasilja u porodici, izostajanja s nastave i vršnjačkog nasilja.

Preporuke:

- revidirati šifrnarnik za korisnike usluga soc. zaštite i usaglasiti ga s drugim propisima;
- usaglasiti starosne dobi mladih u svim institucijama po Zakonu o mladima;
- podići nivo saradnje među nadležnim službama i nivo dostupnosti informacija svim akterima;
- jasnije definisati uloge u zajedničkim projektima namenjenim zapošljavanju mladih;
- naprediti informisanje korisnika;
- podstaći umrežavanje institucija (centara za socijalni rad, NSZ-a i dr.);
- sagledati mogućnosti da se kroz programe zapošljavanja zasebno izdvajaju sredstva za mlade u sistemu socijalne zaštite;
- razviti partnerstva sa organizacijama civilnog društva koje imaju kapaciteta za pružanje socijalnih usluga (dodatna obuka, prekvalifikacije...);
- uključiti preduzetnike u programe zapošljavanja mladih u sistemu socijalne zaštite, bolje ih informisati o potrebama mladih, naročito iz osetljivih grupa, i o afirmativnim merama.

OBRENOVAC – Centar za građansko delovanje

Ključni nalazi – Gradska opština Obrenovac jedna je od sedamnaest beogradskih opština i strateška dokumenta doneta na tom nivou primenjuju se i na lokalnom. Postoje i sva potrebna strateška dokumenta i planovi u nadležnosti opštine, kao i tela nadležna za njihovo sprovođenje: Savet za mlade, Lokalni savet za zapošljavanje i Odsek lokalne sampuprave koji se bavi pitanjima internoraseljenih lica (IRL). Dobro su razvijeni LAPZ, koji prepoznaje i mlade kao ciljnu grupu, ali i ranjivije podgrupe koje su najčešći korisnici socijalne pomoći. Ova podgrupa je prepoznata i u LAP-u za decu (do 18 godina).

Lokalna samouprava podržava realizaciju projekata OCD čija su ciljna grupa mladi u riziku i mladi korisnici CSR-a, a imaju za cilj da povećaju zapošljivost. Preduzetnički centar pruža besplatne konsultantske usluge i organizuje različite obuke. Kancelarija za mlade ima univerzalne programe za mlade vezane za zapošljavanje, ali nema podataka koliko mladih korisnika CSR-a je koristilo programe. To nepovoljno deluje na već marginalizovane mlade ljude, o kojima nema ni podataka.

Izveštaj NSZ-a za grad Beograd za 2011. godinu pokazuje da se u strukturi nezaposlenih nastavlja tendencija povećanja učešća mladih grupa, a najveća je kod korisnika od 25 do 29 godina sa 15,2%. Izražena je neinformativnost i neupućenost vodećih ljudi u NSZ-u o tome kako i da li se služba brine o zapošljavanju mladih u sistemu socijalne zaštite. Mada NSZ sprovodi programe namenjene raznim osetljivim grupama, ne vode posebnu evidenciju o različitim kategorijama korisnika. Izvesna saradnja postoji na operativnom nivou, dok uprava o tome nije dovoljno informisana. Prema LPA za izbegice nezaposlenost im je preovlađujući problem. Od 5.944 IRL, oko 10% je uzrasta od 15 do 18 godina. Od toga su 1.353 nezaposlena, ali nema podataka koliko je među njima mladih, kao ni onih u sistemu socijalne zaštite.

Lokalno odeljenje CSR-a je 2011. registrovalo 848 korisnika od 18 do 25 godina, što je najmanji broj u poređenju sa ostalim grupama. U izveštaju nema podataka o broju punoletnih korisnika prema statusu zaposlenosti i starosnoj strukturi. Broj dostavljenih nalaza i mišljenja drugim institucijama i organizacijama, uključujući školu, NSZ, lokalnu samoupravu, lokalna udruženja jeste *nula* u kategoriji mladih. U svom radu prepoznaje specifičnosti grupe mladih, među kojima je najviše onih bez roditeljskog staranja. Oni dobijaju standardnu podršku u obliku novčane nadoknade i smeštaja, a podatke o njima šalje NSZ. Prema uvidu zaposlenih u CSR-u, mladi najčešće sami nalaze posao i biraju poslove na kojima neće biti prijavljeni kako ne bi izgubili novčanu pomoć. Što se tiče saradnje, CSR ima najbolju saradnju s Kancelarijom za mlade. Takođe, CSR ima ostvarenu saradnju sa srednjim školama u oblasti vanredne nastave za korisnike centra, to jest pokriva troškove vanrednog obrazovanja za mlade korisnike. Takođe saraduje i s Radničkim univerzitetom i pokriva troškove obuka za stručno osposobljavanje korisnike do 18 godina.

Nijedna od tri škole nije dostavila odgovore, ali su se uključili u dijalog na okruglom stolu. Procenjuju da je njihova saradnja sa CSR-om dobra, mada nije formalizovana i ne postoji zvanična komunikacija među njima. Misle da ne treba ni da bude, jer bi to samo povećalo administraciju i papirologiju. Drugi akteri ocenjuju da je otvorenost i spremnost CSR-a za saradnju nedovoljna.

Organizacije civilnog društva imaju zapaženu ulogu u rešavanju problema mladih, kako opšte populacije, tako i specifičnih podgrupa. Najčešće imaju savetodavnu ulogu i pružaju razne oblike edukacije radi ublažavanja frustracija i povećanja zapošljivosti. U organizacijama koje se bave ovim pitanjima kao stručni saradnici rade radnici CSR-a, a postoji i organizacija koju su osnovali nekadašnji radnici CSR-a. Primer dobre prakse jeste rad Socio-terapijskog kluba, s metodama rada koje nisu uključene u okviru institucionalnog rada (CSR-a, doma zdravlja, škole...). Dodatna uloga OCD-a jeste da kroz svoje aktivnosti povezuju razne institucije. To je važno, ali nedovoljno jer je na projektnom nivou.

Nedostaje koordinacija i saradnja između različitih sistema kao i između ustanova unutar svakog od njih. Posledica nedostatka koordinacije, partnerstva i saradnje jeste nedovoljna iskorišćenost postojećih resursa i kapaciteta i neracionalno trošenje postojećih finansijskih sredstava. Programi koji se sprovode za mlade u sistemu socijalne zaštite u oblasti zapošljavanja su kratkoročne i projektno ograničene aktivnosti i nemaju održivost. Rezultati su zbog toga ograničeni. Stepen informisanosti mladih u sistemu socijalne zaštite o programima, obukama, uslugama u vezi s zapošljavanjem nizak je i nedovoljan. Skoro da nisu ni svesni da postoje programi i usluge za njih.

Međusektorska saradnja na lokalnom nivou u kontekstu brige o mladima skoro i da ne postoji, ili se sprovodi sporadično. O tome svedoči podatak da NSZ i CSR nisu bili upoznati s merama koje sprovode i jedna i druga institucija. Predstavnici obe institucije su se saglasili da bi njihova saradnja trebalo da bude intenzivnija, ali kako su oni samo gradska odeljenja, nisu u mogućnosti da sami iniciraju formalizovanje saradnje. Sve odluke se donose na nivou Grada Beograda i oni postupaju po njima. Njihova procena je da je međusektorsku saradnju moguće unaprediti na nivou odluke Ministarstva i Grada, a da ta odluka ne može biti doneta na lokalnom nivou. Predstavnici srednjih škola smatraju da je saradnja dobra, dok NSZ smatra da ona ne postoji i da je neophodna, ali da inicijativa mora doći s višeg nivoa odlučivanja.

Preporuke:

- uspostaviti trajne i obavezujuće mehanizme za redovnu i pravovremenu koordinaciju i komunikaciju svih aktera odgovornih za mlade;
- unaprediti informisanje korisnika i prilagoditi ga i u ugroženim grupama;
- učiniti postojeće usluge i servise vidljivijim i dostupnijim za mlade

PALILULA – Organizacija kreativnog okupljanja OKO

Ključni nalazi – Gradska opština Palilula ima sva neohodna dokumenta, ona su u velikoj meri transparentna i dostupna preko sajtova. Promena rukovodećih struktura nakon izbora otežala je prikupljanje podataka, ali i nastavak već započetih programa. Predstavnici institucija su upućeni u temu, sadržaj Zakona i ostalih dokumentima, ali nemaju dovoljno informacija o problemima osetljivih grupa mladih. Savet za mlade postoji, ali zbog promene tima već duže vreme ne funkcioniše. U opštini je mapiran veliki broj aktera koji pružaju usluge socijalne zaštite, ali deluju samostalno. Mladi su prepoznati u svim dokumentima, ali su preseki starosnih grupa različiti. Kao podgrupa mladih koji su korisnici usluga centra prevashodno se prepoznaju osobe sa invaliditetom.

Socijalna zaštita na teritoriji opštine Palilula ostvaruje se u okviru odeljenja gradskog CSR-a. Prema izveštaju CSR-a Palilula (Poslovi CSR-a na ostvarivanju prava u 2011) evidentirana je izrada 18 planova za mlade, ali nijedan nije evaluiran. Postoji evidencija o nalazima i mišljenja koje su uputili drugim institucijama i organizacijama. Najviše uputa (56) bilo je za ustanove socijalne zaštite, a na drugom mestu su škole. Nijedan nalaz nije dostavljen NSZ-u, lokalnoj samoupravi, ni OCD-u. To ukazuje da se obavljaju samo osnovne i obavezne procedure na ustaljeni način. Na lokalnom nivou postoji dnevni boravak za autističnu decu i omladinu, ali nema dnevnog boravka za decu s telesnim invaliditetom i smetnjama u razvoju. Iz evidencije je vidljivo da je CSR uputio 12 korisnika sa smetnjama na tu uslugu. Nije naveden nijedan slučaj pomoći u kući za ove korisnike.

Na evidenciji CSR-a je 2.411 mladih uzrasta od 15 do 25 godina, a ne postoji posebna evidencija o mladima između 26 i 30 godina. Najveći broj čine mladi iz materijalno ugroženih porodica, pretežno Romi. Poseduju mali broj podataka, nisu upoznati s programima u kojima je CSR učestvovao. Uglavnom dobijaju usmene informacije o nekim edukacijama koje radi NSZ i informišu korisnike. Nemaju povratnu informaciju, niti vode evidenciju koliko korisnika je prošlo obuku NSZ-a. Centar ne saraduje ni sa KzM-om, dok se sa organizacijama civilnog društva saradnja odvija neformalno, na bazi projekata. Nedostaje im program kako bi mogli da vode evidenciju po većem broju parametara. Korisnici socijalne pomoći im se obraćaju najčešće radi potrebnih potvrda, i oni su najčešće na spiskovima, ali nema podataka o konkretnom broju.

Na teritoriji opštine Palilula nezaposleno je 9.421 lice. Najviše nezaposlenih je u grupi mladih od 25 do 34 godine i u najvećoj meri su to lica s višom i visokom stručnom spremom. NSZ ne vodi zasebnu evidenciju o podgrupi korisnika socijalne pomoći, niti misle da je to njihov posao. Oni razvrstavaju korisnike samo po stepenu zapošljivosti. CSR im upućuje korisnike i ponekad daje informaciju o radnoj sposobnosti, na osnovu koje ih razvrstavaju u neku od kategorija zapošljivosti. Spiskovi i informacije CSR-a bili bi im od koristi kod kategorizacije korisnika, jer se ona sada radi na osnovu subjektivne procene pošto nema uputstva/pravilnika. Jedina grupa koju jasno raspoznaju jesu osobe sa invaliditetom. U Klub za traženje posla za osobe sa invaliditetom uključeno je 169 osoba sa invaliditetom, što je 146,96% od planiranog broja, a njih 71 je našlo posao. NSZ sprovodi javne radove kao meru aktivne politike zapošljavanja, a prioritet imaju teže zapošljiva lica iz ranjive kategorije. Instruktivnom trodnevnom obukom „Put do uspešnog preduzetnika” bilo je obuhvaćeno 947 lica mladih od 30 godina. U programe stručnog osposobljavanja i zapošljavanja mladih uključeno je 116 izbeglih i raseljenih lica i 10 pripadnika romske nacionalnosti.

Kancelarija za mlade nema iskustva saradnje sa CSR-om jer ona ne postoji. Bila bi moguća samo uz posredstvo odbornika opštine, ali nikada nije ostvarena. Dok je funkcionisao Savet za mlade, bili su uključeni i tu razmenjivali informacije. Savet za zaštitu dece opštine Palilula ima plan aktivnosti za grupu mladih iz ranjivih grupa. Planom za zaštitu dece predviđena je profesionalna orijentacija mladih sa invaliditetom, tako da KzM Palilula nastavlja sa realizacijom ovih aktivnosti na osnovu tog plana.

Obrazovne institucije procenjuju da je saradnja sa CSR-om minimalna. Protokol o saradnji ne postoji, a komunikacija se i na neformalnom nivou teško uspostavlja, većinom preko privatnih

poznanstava. Ukoliko sam učenik želi da se izrazi o svom statusu, onda tu informaciju dobijaju od njega ili porodice, a ne od CSR-a. I kada im se obrate, deluju nezainteresovano i sporo reaguju. CSR najčešće šalje roditelja ili korisnika i retko se samoinicijativno pojave.

Prema podacima Komeserijata do 2008. godine broj registrovanih internoraseljenih lica koja žive na Paliluli je 4.903, a izbeglih 3.042 lica. Studenata i učenika ima oko 1.200. Prioritet im je rešavanje stambenog statusa ove ugrožene grupe. Kada govorimo o mladima, za njih nije pravljen plan, nije ni definisano koliko ima mladih među izbeglim i raseljenim licima. Istaknuto je da su najugroženije porodice koje imaju decu sa smetnjama u razvoju. Po ovom LAP-u jedina pomoć kada je posao u pitanju jesu obuke za različite zanate koje je pokrivao UNHCR, ali ni tu nije vidljivo da li su i u kojoj meri pokriveni mladi.

Organizacije civilnog društva imaju bogato iskustvo u neposrednom radu s korisnicima, ali i institucijama. Imaju dosta primera dobre prakse iz oblasti podrške i pomoći mladima iz osetljivih i ugroženih grupa, kao i po pitanjima problematike zapošljavanja mladih iz ovih redova. Svi intervjuisani se slažu da je informisanost mladih na niskom stupnju i da ne postoje dobri kanali komunikacije između korisnika i institucija.

Preporuke:

- kreirati protokol o saradnji svake od institucija/organizacija sa CSR-om;
- unaprediti baze podataka korisnika CSR-a tehničko-tehnološkom podrškom;
- obezbediti resurse CSR-a za rešavanje problema pravno nevidljivih lica;
- oformiti radnu grupu za mapiranje problema korisnika usluga socijalne zaštite koju čine predstavnici institucija/organizacija;
- jačati ulogu Saveta za mlade i Saveta za zapošljavanje;
- pokrenuti inicijativu za umrežavanje svih relevantnih institucija/organizacija koje se bave pružanjem podrške mladima iz osetljivih i ugroženih grupa.

KRUŠEVAC – Edukativni centar

Ključni nalazi – I pored svih informacija i zvaničnog dopisa s detaljnim obrazloženjem, predstavnici nove lokalne vlasti odbili su da sarađuju u istraživanju. Kao razlog je navedena: „*ogorčenost na ceo civilni sektor*” i generalno nepoverenje prema aktivnostima civilnog sektora. Sličan pristup je bio i u NSZ-u, samo bez obrazloženja.

Grad Kruševac sprovodi politiku socijalne zaštite definisanu Odlukom o socijalnoj zaštiti, kao i kroz finansiranje projekata OCD-a, ali se iz ukupno namenjenih sredstava budžeta 90% troši na isplate jednokratnih novčanih pomoći. Kruševac ima sva potrebna usvojena dokumenta i strategije, pri čemu nisu sva lako dostupna. Lokalni planovi i strategije delimično se preklapaju i nije uvek lako razumljivo koji je u primeni. Tako se LPA za decu (za uzrast do 18 godina) delom preklapa s LPA-om za mlade, koji se odnosi na uzrast od 15 do 30 godina starosti. Kroz dopunu Odluke stvorena je mogućnost formiranja mobilnih timova i zaštićeno stanovanje prilikom osamostaljivanja mladih. Mada mladi od 15 do 29 godina starosti čine 20,5% ukupnog stanovništva, Lokalna strategija razvoja socijalne politike ne izdvaja ih kao zasebnu grupu korisnika. Ipak, kroz planirane mere može se prepoznati razumevanje njihovih specifičnih problema i potreba. Pored standardnih prioriteta, dodatna pažnja je posvećena podršci mladim korisnicima u procesu osamostaljivanja i zapošljavanja (Servis za pomoć pri zapošljavanju korisnika socijalne zaštite, međuopštinski edukativni centar *Job klub*). Formiran je Socijalni savet, Komisija za odabir projekata i procenu uticaja Strategije i Tim za monitoring i evaluaciju. Strategijom je predviđeno formiranje integralne baze podataka o korisnicima, ali ona još ne postoji i nema evidencije iz koje bi se mogli izvući precizni podaci o broju mladih. Na teritoriji grada su formirani: Centar za mlade s rizičnim ponašanjem,

Porodični edukativni centar, Dom za decu bez roditeljskog staranja i jedna stambena jednica za „Kuću na pola puta”.

Po podacima CSR-a, zastupljenost dece i mladih u strukturi korisnika se u različitim godinama kreće od 35,3% do 40%. CSR ostvaruje saradnju sa institucijama s kojima ima partnerske sporazume: Dnevni centar za mlade s rizikom u ponašanju *Korak napred*, Javno komunalno preduzeće Kruševac, zdravstvene ustanove i policijska uprava. Ne postoji međusektorska saradnja sa NSZ-om, KzM-om i školama, osim u pojedinim slučajevima. Postoji potpisan Protokol o saradnji CSR-a i NSZ-a, ali se do sada nije koristio u praksi.

Filijala NSZ-a sprovodi mere aktivne politike zapošljavanja. U strukturi nezaposlenih lica preovlađuju mladi i grupa starijih od 50 godina. Mladi čine od 18% do 20% ukupnog broja nezaposlenih, a lica sa invaliditetom 413. U radionice za aktivno traženje posla ATP-1 uključeno je sedamdeset pet lica, na „trening samoefikasnosti” pet lica. Kroz Klub za traženje posla edukovano je osam lica, a na sajmovima zapošljavanja je učestvovalo devedeset devet lica. Po osnovu subvencija za otvaranje novih radnih mesta za osobe sa invaliditetom zaposleno je trinaest lica i u tu svrhu je utrošeno 3.650.000 dinara. Ustanovljen je Savet za zapošljavanje koji razmatra projekte iz različitih programa, a prioritet su samozapošljavanje, subvencije poslodavcima za otvaranje novih radnih mesta i stručno osposobljavanje pripravnika. Kroz program javnih radova do sad je uposleno oko 180 lica sa evidencije NSZ-a, za šta je lokalnim budžetom namenjeno 1,2 miliona dinara, a ukupna vrednost projekata je preko tri miliona. Sprovedeno je i 11 javnih radova u kojima je radno angažovano 149 osoba sa invaliditetom. Za program Pripravnici iz lokalnog budžeta namenjeno je 6.471.247 dinara.

Lokalna samouprava je potpisala više dokumenata vezanih za zapošljavanje. U okviru dodatne podrške zapošljavanju u saradnji sa KzM-om potpisala je Sporazum o saradnji sa kompanijom *Manpower* na projektu „Razvoj karijere mladih” (javno-privatno partnerstvo između globalne kompanije za razvoj radne snage *Manpower*, Ministarstva omladine i sporta RS, USAID Programa za planiranje i reagovanje u vanrednim situacijama i jačanje ekonomske sigurnosti (PPES) i lokalnih vlasti). Pored toga je sa CSR-om, JKP-om Kruševac i Službom mesnih zajednica 2012. potpisala Protokol o saradnji vezan za ostvarivanja dobrovoljnog rada radnosposobnih lica u stanju socijalne potrebe. Na osnovu raspisanih konkursa za pružaoce usluga pokrenute su sledeće usluge: Savetovalište za hraniteljske porodice (CSR), SOS služba i pravno savetovalište (OCD *Peščanik*, ali je 2012. ova usluga obustavljena), Savetovališni centar za decu, mlade i roditelje, Centar za osobe sa invaliditetom, Dnevni centar za decu i mlade u riziku (OCD *Korak napred*), *JOB klub* (NSZ).

Kancelarija za mlade je inicirala izradu LAP-a za mlade od 15 do 30 godina, a u okviru svakog od prioriteta bavi se i mladima koji su socijalno ugroženi, ili su korisnici usluga socijalne zaštite, međutim, oni nisu nigde posebno izdvojeni kao podgrupa. U LAP-u je oblast zapošljavanja jasno prepoznata i ističe se potreba novih oblika podrške mladima koji su socijalno ugroženi. Kancelarija nije neposredno saradivala sa CSR-om, osim ponekad kroz aktivnosti gradske uprave. Saraduju s lokalnim ustanovama i institucijama u okviru programa usmerenih na mlade (Kulturni centar, Kulturno prosvetna zajednica, Zavod za javno zdravlje), NSZ-om, srednjim školama i udruženjima koja rade s mladima. Koordinatorica Kancelarije delimično je upoznata s promenama u Zakonu o socijalnoj zaštiti, ali nema evidenciju koji su mladi korisnici usluga CSR-a.

Obrazovne institucije nisu na isti način upoznate sa zakonskim izmenama. Redovne srednje škole nisu upoznate s promenama u Zakonu o socijalnoj zaštiti, dok škola za obrazovanje odraslih jeste. Bez obzira na tip škole, saradnju sa CSR-om procenjuju kao povremenu, samo u pojedinim konkretnim slučajevima i to na poziv škola. Sa NSZ-om ne postoji nikakva saradnja, a s pojedinim organizacijama civilnog društva ostvaruju dobru saradnju kroz razne projekte i aktivnosti. Ni u Domu učenika srednjih škola nisu upoznati sa izmenama u Zakonu, ali za mlade koji su korisnici

bilo kog vida usluga CSR-a bez konkurencije obezbeđuju mesto u domu. Sa CSR-om ostvaruju saradnju, ali se ne bave pitanjima zapošljavanja mladih.

Deo organizacija civilnog društva koje se bave pitanjima dece i mladih dosta je dobro razvijen i povezan, mada pretežno na projektnom nivou. Nema objedinjenih i pouzdanih podataka o vrstama socijalnih usluga, u kom obimu ih OCD realizuju i za koje kategorije korisnika. Pružanje usluga socijalne zaštite delom je finasirano iz budžeta lokalne samouprave, ministarstava i drugih donatora. Među organizacijama civilnog društva koje se bave decom i mladima najviše je usmerenih na osobe s raznim oblicima smetnji i invaliditeta. To opredeljuje i listu institucija s kojima saraduju. Najčešća je saradnja sa CSR-om, školama i KzM-om. One organizacije civilnog društva koje nemaju specifičnu ciljnu grupu, imaju širi spektar delovanja i pri tome saraduju i s drugim institucijama. Jedna od relativno novih organizacija se bavi decom i mladima sa rizikom u ponašanju. Njihova saradnja je definisana lokalnim Protokolom, na osnovu koga im CSR, sud i tužilaštvo preko vaspitnih naloga šalju korisnike u dnevni boravak. Iskusnije organizacije su razvile programe i servise koji se odnose i na zapošljavanje, kao što su volonterski servis, program socijalne inkluzije mladih sa invaliditetom i programi podrške povećanju kapaciteta zapošljivosti mladih. Samo jedna organizacija saraduje sa NSZ-om. Sve OCD ocenjuju da je saradnja između institucija slaba, da nedovoljno konsultuju civilni sektor pri kreiranju planova i da retko od njih dobijaju povratne informacije vezane za zajedničke aktivnosti.

Preporuke:

- poboljšati saradnju između CSR-a i NSZ-a. Protokol o saradnji je potpisan, ali se do sada nije koristio u praksi. Saradnja se sprovodi *ad hoc* i po određenim pitanjima. Potrebno je razviti dodatne mehanizme, jasno definisati odgovornosti i odrediti kontakt osobe za određena pitanja iz obe institucije.
- povezati gradsku upravu, ustanove, institucije i udruženja građana radi bolje komunikacije i saradnje, pošto je međusektorska saradnja na najnižem nivou.
- potpisati protokol o saradnji između CSR-a i srednjih škola. Pronaći načine da se praktično povežu psihološko-pedagoške službe u školama sa zaduženom osobom u Centru za socijalni rad.
- napraviti sajt na kome će biti pregledno postavljena dokumenta, ili povezati postojeće sajtove radi bolje dostupnosti strateških i drugih dokumenata;
- odrediti kriterijume za sistem jednokratne pomoći i konkurs „Pripravnici”.

BUJANOVAC – Civilni resurs-centar

Ključni nalazi – Zbog multietničkog sastava stanovništva, svi pozivi i upitnici prethodno su prevedeni na albanski. Svi anketirani su bili zainteresovani za saradnju, ali zbog skorašnje promene vlasti nisu svi bili dovoljno upućeni u temu. Od dokumenata su bili dostupni samo finalni nacrt Lokalnog akcionog plana, Odluka o proširenim pravima u oblasti socijalne zaštite, i godišnji izveštaji NSZ-a i CSR-a. Prema izjavama ispitanika, ostala dokumenta postoje i nalaze se kod predsednika opštine. Krajem 2011. formiran je Savet za zapošljavanje i usvojen Lokalni akcioni plan za zapošljavanje, u kom su mladi prepoznati kao posebna ciljna grupa.

Mladi od 15 do 29 godina čine 22,7% ukupnog broja stanovnika opštine Bujanovac po popisu iz 2011, iako podatak treba uzeti sa zadržkom jer je na popisu 2011. deo stanovnika bojkotovao proces. Ukupan broj nezaposlenih je 4.227, od čega čak 25% čine mladi. Smatra se da je taj broj mnogo veći jer ima mladih koji su skinuti sa evidencije radi otvaranja poljoprivrednog gazdinstva ili se uopšte nisu prijavili na evidenciji. Na tržištu rada je 287 OSI. Prema obrazovnoj strukturi nezaposlenih, najveći broj je s najnižom stručnom spremom (56%, od čega je čak 27% mladih). NSZ filijala Vranje izvršila je četiri obuke, od kojih nijedna nije obuhvatala Bujanovac. Realizovan je i program za

pripravnike „Prva šansa”, ali je obustavljen zbog nezainteresovanosti poslodavaca. Organizovan je sajam za zapošljavanje osoba sa invaliditetom posle koga je 27 OSI našlo zaposlenje preko Kluba za traženje posla, a 6 preko subvencija. Motivaciono aktivaciona obuka za Rome obuhvatila je 11 lica do 30 godina. Na javnim radovima je angažovano 170 mladih. Programom stručnog osposobljavanja za samostalni rad planirano je 100 učesnika, od čega samo 11 iz grupe mladih sa srednjom stručnom spremom. Program obuke „Druga šansa” obuhvata mahom lica romske nacionalnosti i lica iz osetljivih kategorija. Odvijao se sporo zbog niza problema: nedostatak ličnih dokumenata, neprijavlivanje ili neredovno prijavljivanje na evidenciji NSZ-a, nedostatak sredstava za otvaranje tekućih računa, ali i nedovoljna motivisanost za opismenjavanje. U 2011. godini bilo je uključeno 75 kandidata koji su završili stručne obuke u školama u Vranju. Za 28 OSI je organizovana obuka za aktivno traženje posla, a samo jedno lice je dobilo posao. Ranije je bilo pokušaja da NSZ dobije podatke od CSR-a o licima koja primaju pomoć kako bi ih bolje uključili i kako za taj period ne bi primali novčanu materijalnu pomoć. CSR im nikada nije dostavio taj spisak. Zaposleni u NSZ-u navode da oni evidentiraju podatke po starosnim kategorijama i stepenu obrazovanja korisnika, a ne i po materijalnoj situaciji.

CSR Bujanovac nema sajt i korisnike informiše preko oglasna table, brošura, lifleta i medija. Sredstva informisanja dostupna su na jezicima manjina. Opština nema Savet za socijalnu politiku. CSR ima osam akreditovanih programa, nema volontera, a zgrada nije pristupačna. Ukupan broj korisnika je 3.516, s najvećim brojem bez školske spreme (oko 2.000). Među korisnicima je 60% nezaposlenih, a ostalo su IRL. Pravo na materijalnu pomoć ima 584 lica. Evidencija mladih se vodi u starosnoj grupi od 18 do 25, gde je 457 korisnika, od čega 261 romske nacionalnosti, 39 OSI i 8 IRL. Od 2003. primetno je povećanje broja korisnika albanske nacionalnosti, dok su u prethodnom razdoblju dominirali Romi sa 60%. Saradnja sa NSZ-om je razvijena kroz praksu, postoji u pojedinačnim slučajevima, bazira se na ličnim kontaktima, a najviše se pokreće zbog potvrda za korisnike da bi ostvarili pomoć. CSR ne dobija podatke od drugih institucija, čak ni za javne radove, jer sve ide preko političke linije. Od NSZ-a dobijaju samo zbirne podatke o tome koliko je ljudi zaposleno, ali ne i pojedinačne, pa nema mogućnosti da se ažuriraju baze. Takođe, NSZ ne proverava podatke koje tražioci posla dostave, niti postoji povratna informacija kada se neko zaposli. Većina mladih korisnika socijalne pomoći dobija posao kroz javne radove. Masovna je pojava da ih poslodavci zapošljavaju bez prijavljivanja, na šta zaposleni pristaju kako ne bi izgubili pomoć. Zbog toga službenici CSR-a idu na teren kao „špijuni” i proveravaju stanje. CSR saraduje sa organizacijama civilnog društva preko zajedničkih projekata, pri čemu se samo formalno potpisuje Sporazum. Saradnja se najčešće svodi na obezbeđivanje hrane i odeće za korisnike. Saradnja sa školama je sporadična, samo u nekoliko slučajeva gde su stručni timovi CSR-a posredovali kod dece koja su pokazivala znake uznemiravanja, ili kod nasilja u porodici. Saradnja postoji i kada se traži rešenje za neredovno pohađanje škole.

Poseban problem u Bujanovcu jeste veliki broj pravno nevidljivih lica. Oni nemaju dokumenta i nigde nisu registrovani niti mogu za bilo šta da konkurišu. Većinom su to internoraseljena lica s Kosova, povratnici po Sporazumu o readmisiji, i deo romske populacije. Neki od njih bi mogli dobiti ličnu kartu kada bi imali prebivalište, ali se nadležne opštinske službe ne slažu oko tumačenja preporuke po kojoj bi mogli da budu registrovani na adresi Centra za socijalni rad.

U lokalnoj samoupravi je u toku revizija Strategije održivog razvoja 2007–2017, gde su predviđene aktivnosti vezane za rodnu ravnopravnost i CSR. Pitanje zapošljavanja mladih korisnika socijalne pomoći regulisano je kroz LAP opštine Bujanovac, gde je planiran rad na razvoju preduzetništva mladih, kao i kroz plan o subvencijama za zapošljavanje. U tim programima jedini je uslov da su mladi od 35 godina i nema drugih podgrupa. Za te potrebe se izdvaja 15.000.000 dinara.

Lokalna samouprava je u prošloj godini izdvojila 2.700.000 dinara namenjenih aktivnostima CSR-

a. Pored redovnih aktivnosti, saradnja se ostvaruje još i povodom pojedinačnih slučajeva, za koje CSR traži dodatna sredstva. Predlog ide na opštinsko veće, a omogućuje se materijalna pomoć uglavnom jednokratno. Na ovaj način se najčešće pruža pomoć Romima, koji su veoma ugroženi, ili deci bez roditelja. Lokalna samouprava nije nadležna za NSZ, ali s njima sarađuju najčešće kroz razmenu podataka prilikom konkurisanja za veće projekte koji doprinose ublažavanju visoke stope nezaposlenosti. Formirana je i Kancelarija za mlade koja se najviše bavi izradom projekata namenjenih mladima.

Obrazovne institucije potvrđuju da je saradnja sa CSR-om sporadična i vezana za pojedinačne slučajeve. Škole same vode evidenciju o ugoženosti učenika. U jednoj od anketiranih srednjih škola evidentirano je socijalno ugroženih 15 učenika, 1 s problemima u porodici, a čak 40 njih je prestalo da pohađa nastavu. Kada škola nije u mogućnosti da pomogne učeniku, traži pomoć od CSR-a, pri čemu su ažurniji socijalni radnici iz Vranja nego iz Bujanovca.

Jedinstveni stav svih anketiranih jeste da pitanje saradnje među različitim institucijama na lokalnom nivou treba da bude regulisano s republičkog nivoa: „*Ministarstva treba da naprave pravne okvire za protokolarnu saradnju među sektorima koji su uključeni u rešavanje prava i potreba korisnika socijalne pomoći. Na taj način će se izbeći pojedinačna odgovornost i svako će imati jasnu obavezu.*”

Preporuke:

- uvesti protokolarnu saradnju koja bi obavezala sve strane. Prvi korak može biti unapređenje razmene informacija među različitim službama;
- obezbediti javnost poziva za zapošljavanje, a da se pri rangiranju nezaposlenih uzima u obzir i nacionalna pripadnost kako bi i Romi dobili šansu jer se najčešće zaobiđu;
- unaprediti informisanje nezaposlenih, naročito mladih, o obukama i uslugama za zapošljavanje koje organizuje NSZ;
- da škole blagovremeno obaveštavaju o mogućnostima doškoloavanja za korisnike socijalnih usluga;
- ažurirati opštinski sajt i učiniti vidljivim i javno dostupnim sva važna opštinska dokumenta;
- pri kreiranju lokalnih politika, strategija i planova uključiti i organizacije civilnog društva, naročito pri analizi potreba mladih.

Zaključci

1. Jedan od uočenih problema jeste neusaglašenost zakonskog okvira koji se odnosi na definisanje starosne granice mladih (Zakon o socijalnoj zaštiti i Zakon o mladima). Usled toga, različita državna tela koja se u skladu sa svojim nadležnostima bave ovom ciljnom grupom vode neujednačenu evidenciju (centri za socijalni rad, Nacionalna služba za zapošljavanje, lokalna samouprava, kancelarije za mlade i dr.). Analiza je pokazala da čak ne postoji ni tehnička umreženost centara za socijalni rad, kao i da postoji određena neusklađenost evidencija. Sve to je pokazatelj da međusektorska saradnja i dalje nije na visokom nivou, tačnije da postoji samo *ad hoc* saradnja i u velikoj meri se zasniva na ličnim poznanstvima. Razmena informacija i baza podataka prvi je korak ka uspostavljanju kvalitetne saradnje i mogućnosti dobrog planiranja.
2. Sporost reforme sistema socijalne zaštite ogleda se i u činjenici da je Zakon o socijalnoj zaštiti, ključni dokument u ovom procesu, usvojen tek 2011. godine, deset godina od početka reforme. Pored toga još uvek nisu usvojeni svi podzakonski akti neophodni za punu implementaciju Zakona i zaokruživanja procesa reforme, iako je rok bio septembar 2012. godine, što u velikoj meri otežava ostvarivanje ciljeva Zakona.
3. Uočena je nedovoljna transparentnost nadležnih institucija kako u procesu donošenja odluka, strateških dokumenata, budžeta, tako i drugih dokumenata, planova i izveštaja koji bi građanima omogućili uključivanje i praćenje. Većina dokumenata nije dostupna na sajtovima, već je za uvid u ova dokumenta potrebno slati dodatne zahteve i molbe. To još otežava činjenica da je komunikacija s nadležnim službenicima u institucijama veoma formalizovana i spora, a pritom je prisutna i prilična zatvorenost za uključivanje drugih zainteresovanih aktera. Ovo u velikoj meri otežava uključivanje organizacija civilnog društva i zainteresovane javnosti u ove procese na lokalnom i nacionalnom nivou.
4. Veliki iskorak je učinjen promovisanjem pluralizma usluga i jačanju uloge OCD kroz Zakon o socijalnoj zaštiti. Nažalost, analiza je pokazala da položaj i uključivanje organizacija civilnog društva u sistem socijalne zaštite nije znatno promenjen. Saradnja institucija i ovih organizacija je i dalje uglavnom na projektnom nivou, dok je uključivanje u proces donošenja odluka zanemarljivo. Jedan od razloga jeste da neki od ključnih podzakonskih akata nisu usvojeni, ali i činjenica da državne institucije i dalje nisu spremne za otvorenu i iskrenu saradnju. Problem je najviše uočljiv u činjenici da centri za socijalni rad i dalje imaju monopol u pružanju socijalnih usluga u odnosu na organizacije civilnog društva.
5. Velika je pasivnost korisnika u odabiru socijalne usluge koja će doprineti njihovom bržem izlasku iz sistema socijalne zaštite, a ključni razlog je što sistem informisanja nije prilagođen korisnicima, pa njima manjkaju informacije o svim dostupnim merama, programima ili uslugama.
6. Zakon o socijalnoj zaštiti predviđa unapređivanje i razvoj socijalnih usluga na lokalnom nivou, posebno kroz procenu potreba kroz uključivanje svih aktera. Analiza, međutim, pokazuje da socijalne usluge za mlade koje se trenutno pružaju ne odgovaraju stvarnim potrebama mladih u sistemu socijalne zaštite i samim tim ne mogu da doprinesu njihovom osamostaljivanju. Prateći problem je često i taj što čak i onda kada se formulišu planovi i donesu mere, ne postoje odgovarajuća budžetska sredstva za njihovo sprovođenje.
7. Škole ne saraduju sa CSR-om, osim putem vaspitnih naloga, što je veoma mali procenat. Uočeno je da ne postoje oblici pomoći za socijalno ugrožene, zbog čega često mladi napuštaju škole, ili ne dobiju odgovarajuću dodatnu podršku kako bi uspeali da usled trenutne društveno-ekonomske situacije steknu bolje obrazovanje i lakše se uključe u tržište rada. Zanimljivo je da čak ni škole za obrazovanje odraslih, u kojima većinu polaznika čine mladi (15–30 godina), ne saraduju da CSR-om i ostalim relevantnim akterima, kao što je NSZ.

Preporuke

1. Neophodno je usklađivanje zakonskog okvira i usvajanje starosne granice za grupu mladih prema Nacionalnoj strategiji za mlade i Zakonu o mladima. Shodno tome, treba da sledi i ujednačavanje evidencije o mladima u svim relevantnim državnim telima na nacionalnom, pokrajinskom i lokalnom nivou. Ovakva intervencija ne bi izazvala veće troškove, a definisanje zasebne kategorije doprinelo bi formulisanju specifičnih kriterijuma, koji su bliži mladima. Doprinelo bi znatno i uporedivosti podataka s drugim statistikama, čime bi se omogućilo praćenje ostvarenih promena i kvalitetnije planiranje budućih koraka.
2. Potrebno je što pre usvojiti predviđene podzakonske akte kako bi se obezbedila puna primena Zakona o socijalnoj zaštiti. Prvenstveno je potrebno što pre usvojiti podzakonski akt koji će regulisati uspostavljanje međusektorske saradnje i potpisivanje Protokola o saradnji na lokalnom nivou, što bi doprinelo uspešnijoj razmeni informacija i saradnji svih relevantnih aktera zaduženih za podršku mladima prilikom izlaska iz sistema socijalne zaštite. Takođe, neophodno je stalno nadzirati primenu podzakonskih akata u relevantnim institucijama.
3. Potrebno je da sve nadležne institucije (prvenstveno NSZ i škole) dodatno prepoznaju mlade koji su u sistemu socijalne zaštite, kao i da daju prioritet rešavanju njihovih problema i razvijanju specifičnih mera/usluga namenjenih ovim dodatno ugroženim kategorijama mladih
4. Potrebno je da sva relevantna dokumenta i izveštaji budu lako dostupni i da im bude olakšan pristup. Na nacionalnom nivou treba omogućiti uključivanje zainteresovanih OCD u proces donošenja podzakonskih akata i ostalih dokumenata, dok je na lokalnom nivou potrebno obezbediti uključenost svih aktera prilikom procene potreba korisnika, definisanja budžeta i ostalih lokalnih strateških dokumenata.
5. Potrebno je obezbediti podršku i uslove neophodne kako bi se poboljšao položaj organizacija civilnog društva koje pružaju usluge socijalne zaštite. Time bi se ostvario koncept pluralizma pružalaca usluga koji je ustanovljen novim Zakonom. To podrazumeva i da nadležne državne institucije prepoznaju OCD kao ravnopravnog partnera, posebno u domenu razmene informacija.

Analiza međusektorske saradnje centara za socijalni rad i osnovnih škola

Tanja Subotić, Građanske inicijative

Za potrebe praćenja međusektorske saradnje ključnih aktera u sistemu socijalne zaštite dece, definisane članom 58. Zakona o socijalnoj zaštiti iz 2011, urađena je analiza pravnih akata i strateških dokumenata koji se odnose na tu oblast i analiza stanja na terenu u vezi sa oblicima saradnje između centara za socijalni rad i osnovnih škola, koje su prve u kontaktu sa socijalno ugroženom decom osnovnoškolskog uzrasta. Istraživanje je izvedeno u saradnji sa šest lokalnih organizacija, članica Mreže organizacija za decu Srbije (MODS). Saradnici u prikupljanju i obradi podataka, pravnim analizama i pripremi preporuka bile su sledeće organizacije civilnog društva:

1. Centar lokalne demokratije LDA, Niš
2. Centar za kreativni razvoj, Knjaževac
3. *Denizen* – Centar za građanski aktivizam, Svrlijig
4. Društvo za razvoj kreativnosti, Aleksinac
5. Udruženje građana za podršku evropskim integracijama *Evrokontakt*, Kruševac
6. Centar za proizvodnju znanja i veština, Novi Sad

Za vreme lokalnog istraživanja urađena je analiza ukupno 26 lokalnih dokumenata iz šest navedenih gradova. Za procenu stanja u oblasti međusektorske saradnje intervjuisano je ukupno 40 ključnih aktera, među kojima je sedam predstavnika centara za socijalni rad, 21 predstavnik osnovnih škola, devet predstavnika lokalnih samouprava i tri predstavnika školskih uprava. Pored toga, zaseban upitnik je prosleđen svim članicama Mreže organizacija za decu Srbije.

Kroz analizu smo tražili odgovore na sledeća pitanja:

- Koliki je stepen socijalne isključenosti dece u oblasti obrazovanja?
- Kako funkcioniše međusektorska saradnja između odabranih institucija u lokalnim zajednicama na zaštiti dece?
- U kojoj meri jedinica LS, čija je uloga u razvoju socijalne zaštite definisana Zakonom, inicira planiranje, partnerstva i inovacije, i odgovara na inicijative drugih aktera u zajednici?
- U kojoj meri su kreatori politika koje se bave pitanjima dece, uključivali organizacije civilnog društva prilikom donošenja mera/pravilnika vezanih za razvoj socijalne zaštite?

U prikupljanju podataka korišćene su tehnike pregleda relevantnih dokumenata dostupnih na sajtovima, dubinskih intervjua i upitnika. Analiza se zasniva na kvantitativnim indikatorima iz različitih izvora, a za njihovo tumačenje i dopunjavanje korišćeni su kvalitativni podaci iz ranijih istraživanja, dubinskih intervjua i odgovora na upitnike osmišljene za potrebe ove analize.

Položaj dece u Srbiji

Stanovništvo Srbije se ubraja među najstarije u Evropi. Uzroci starenja populacije jesu negativni prirodni priraštaj i pojačana emigracija, naročito mladih i obrazovanih građana Srbije. Broj živorođenih je 2009. bio čak za 33.700 manji od broja umrlih. Mada je 2010. godine zabeleženo minimalno povećanje rađanja, ipak je stopa prirodnog priraštaja bila 4,8%. S prosečnim brojem dece od 1,44 po ženi ne obezbeđuje se ni 30% proste smene generacija. Pored toga, deca su izrazito ranjiva grupa s visokim stepenom socijalne isključenosti, o čemu govori podatak da oko 200.000 dece živi ispod linije siromaštva³⁸, a skoro 400.000 prima dečji dodatak.

³⁸ Podaci Mreže organizacija za decu Srbije (MODS).

Obrazovni sistem

Ustavom Republike Srbije (Sl. glasnik RS, br. 83/06) zagarantovano je svima obavezno, besplatno osnovno obrazovanje. Ono je uređeno *Zakonom o osnovnoj školi Republike Srbije* (Sl. glasnik RS, br. 50/92) i *Zakonom o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja* (Sl. glasnik RS, 62/03, 58/04). *Zakonom o izmenama i dopunama Zakona o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja* (Sl. glasnik, br. 58/04) u Srbiji je uvedeno i obavezno predškolsko obrazovanje dece na uzrastu od šest godina, što je takođe sastavni deo obaveznog obrazovanja.

Srbija se još uvek ima teškoće sa obuhvatom dece osnovnim i srednjoškolskim obrazovanjem, ali i s niskom stopom univerzitetski obrazovanih građana. Pored toga, društvo se suočava sa čitavim nizom nedoumica i pritisaka u vezi s finansiranjem sistema obrazovanja. Još je Strategija za smanjivanje siromaštva (SSS) prepoznala da se nizak nivo rashoda za obrazovanje (3,14% BDP) nepovoljno odražava na dostupnost obrazovanja deci iz najsiromašnijih slojeva i na kvalitet obrazovanja. Nažalost, i devet godina nakon usvajanja SSS, procenat BDP koji se ulaže u obrazovanje ostaje na izuzetno niskom nivou (3,9%) i svakako ukazuje na odnos i (ne)zainteresovanost države za obrazovanje. Prosek u EU je 5%. Važno je istaći da ovo izdvajanje uključuje i plate zaposlenih u obrazovanju i da one čine čak 95% budžetskog izdvajanja.

Jedan od bitnih činilaca za socijalno uključivanje jeste kvalitetno i dostupno obrazovanje, koje treba da omogući puni razvoj potencijala svakog pojedinca da sam brine o zadovoljenju svojih potreba. Zato je u domenu praćenja socijalne isključenosti postavljen čitav niz indikatora koji se odnose na obrazovanje, a s posebnom pažnjom se prate parametri koji mogu da doprinesu sprečavanju ranog napuštanja obrazovnog sistema. Da bi se sagledale razmere ranog napuštanja obrazovanja, dajemo pregled podataka za proteklih pet godina za generaciju od 18 do 24 godine, koja odlikava kakvo je stanje bilo u vreme kada su oni bili deca, to jest devedesetih godina (na osnovu dokumenta „Praćenje socijalne isključenosti 2012”).

Procenat osoba koje su rano napustile školovanje, starosti od 18 do 24 godine

	2008.	2009.	2010.	2011.	2012.
Žene	12,3	8,2	6,3	6,2	7,6
Muškarci	12,6	10,1	8,9	9,6	8,9
Ukupno	12,4	9,2	7,7	8,1	8,3

O tome kakvi su trendovi obuhvaćenosti mlađeg uzrasta dece može reći nešto sledeći pregled podataka:

Pregled obuhvaćenosti dece u ranom i osnovnoškolskom uzrastu, izraženo u %

	Jaslice 1–3 g.	Vrtić 3–5 g.	Pripremno 5,5–6,5 g.	1. razred osnovne šk.	Osnovna šk. 7–14 g.
Šk. god. 2007/2008.	16,5	46,9		98,5	97,9
Šk. god. 2009/2010.	21,5	44,5	87,9	93,3	97,0
Šk. god. 2010/2011.	21,4	47,7	87,1	95,1	96,1
Šk. god. 2011/2012.			93,0		

Podaci za školsku 2011/2012. dostupni su samo za decu predškolskog uzrasta.

Realnija slika o broju dece, već na prvom koraku kvalifikovana za status socijalno isključenih u jednoj generaciji, može se steći iz podatka da je školske 2010/11. među učenicima koji su završili osnovnu školu bilo 5.426 manje nego što se upisalo.

Mada je na nacionalnom nivou velika obuhvaćenost i pokrivenost osnovnim obrazovanjem, i dalje postoji problem socijalne isključenosti dece iz marginalizovanih grupa. Od svih osetljivih grupa, romska deca se u najmanjoj meri upisuju u osnovnu školu. Ne postoji pouzdan podatak o stvarnom



broju romske populacije u zemlji, ali se procenjuje da se 78% (MICS 2010) romske dece iz izdvojenih i isključenih naselja upisuje u osnovne škole, a završava 34%, što ukazuje da je osipanje kroz osnovnu školu kod romske dece drastično. Ipak, podatak da je broj romske dece koja se upisuju u specijalne škole opao sa 8% na 6% (MCR, 2009) ukazuje na njihovu bolju obuhvaćenost redovnim školskim sistemom. Stopa završavanja osnovne škole kod dece sa sela takođe je znatno niža od stope u opštoj populaciji i iznosi 74,14%. Postoji tendencija da osnovnu školu ređe završavaju dečacima i tendencija porasta stope završavanja među devojkama (MCR, 2009).

Ne postoji pouzdan podatak o stopi završavanja osnovne škole među decom sa invaliditetom i smetnjama u razvoju; postoje podaci samo o deci koja su u sistemu (Zavod za unapređivanje obrazovanja i vaspitanja), ali ne i koliko ih je ostalo van sistema³⁹.

Neuravnotežnost razvoja regiona u Srbiji dovela je do većeg socijalnog isključivanja građana koji u njima žive, a samim tim i njihove dece. O tome govori i podatak da u najnerazvijenijim opštinama, kao što su Ražanj, Gadžin Han, Crna Trava, Rekovac, Osečina, Bojnik i Žabari, živi šest puta više ljudi s nezavršenom osnovnom školom nego u Beogradu, Novom Sadu, Kragujevcu, Nišu i Pančevu. Prekid školovanja je preko sedam puta veći u najnerazvijenijim opštinama nego u Beogradu⁴⁰.

Domaći strateški i zakonski okvir

Pregled relevantnih dokumenata rađen je prvenstveno elektronskim putem i odnosi se na informacije dostupne na sajtovima različitih institucija Republike Srbije koje se bave socijalnom zaštitom i zaštitom prava dece. Urađen je kratki pregled analize zakonodavstva Republike Srbije radi mapiranja zakona i strategija što sadrže konkretne mere kroz koje se realizuje *politika socijalnog uključivanja dece* kao jedne od sedam prepoznatih marginalizovanih društvenih grupa, ali kroz ostvarivanje **međusektorske saradnje** kao puta ostvarenja kvalitetnijih rezultata i održivog razvoja. Ovde ističemo samo osnovna dokumenta prikazana hronološki:

- Strategija za smanjenje siromaštva (2003)⁴¹
- Nacionalni plan akcije za decu (NPA) (2004)
- Strategija razvoja socijalne zaštite (2005)⁴²
- Porodični zakon (2005)⁴³
- Opšti protokol za zaštitu dece od zlostavljanja i zanemarivanja (2005)
- Zakon o maloletnim učinocima krivičnih dela i krivičnopravnoj zaštiti maloletnih lica (2006)
- Zakon o finansiranju lokalne samouprave (2006)
- Nacionalna strategija za prevenciju i zaštitu dece od nasilja⁴⁴ (2008)
- Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja (2009)
- Zakon o socijalnoj zaštiti (2011)

³⁹ Izvor: Strategija obrazovanja Srbije.

⁴⁰ Šestović, L.: *Mapiranje rasta Srbije*, objavljeno u „Kvartalnom monitoru” broj 20, Beograd, 2010, Fond za razvoj ekonomske nauke.

⁴¹ <http://www.prsp.gov.rs/download/1.%20Strategija%20za%20smanjenje%20siromastva%20u%20Srbiji%20-%20Rezime%20i%20matrice.pdf>

⁴² <http://www.inkluzija.gov.rs/wp-content/uploads/2010/03/Strategija-razvoja-socijalne-zastite.pdf>

⁴³ Službeni glasnik RS, br. 18/2005 i 72/2011 – dr. zakon.

⁴⁴ Sl. glasnik RS, br. 55/05 i 71/05 – ispravka, 101/07 i 65/08.

Strategija za smanjenje siromaštva 2003. predstavljala je okvir za niz sektorskih strategija i politika kao što su Strategija razvoja socijalne zaštite, Strategija za unapređenje položaja Roma, Nacionalni plan akcije za decu i mnoge druge. Ovde izdvajamo samo deo koji se odnosi neposredno na temu kojom smo se bavili.

Strategija je jasno prepoznala neophodnost razvoja usluga socijalne zaštite na lokalnom nivou, uz razvijanje međusektorskog pristupa što obuhvata saradnju i zajedničko delovanje koji bi morali da odgovore na specifične potrebe korisnika u njihovoj sredini. Takođe, u oblasti obrazovanja prioritet je stavljen na reformu obrazovanja, koja treba da omogući usaglašavanje školskog sistema s potrebama tržišne privrede i razvoja privatnog sektora, uz istovremeno puno uključivanje ugroženih grupa u formalni sistem obrazovanja. Jos je SSS prepoznala da se nizak nivo rashoda za obrazovanje (3,14% BDP) nepovoljno odražava na dostupnost obrazovanja deci iz najsiromašnijih slojeva i na kvalitet obrazovanja.

Strategija razvoja sistema socijalne zaštite

Dve godine nakon usvajanja SSS, Vlada Republike Srbije usvojila je *Strategiju razvoja sistema socijalne zaštite* (2005) s razvijanjem integralnog sistema socijalne zaštite kao osnovnim ciljem. Među osnovnim pravcima reforme sistema Strategija navodi decentralizaciju nadležnosti sredstava i obezbeđenje kvalitetnijih socijalnih usluga koje su bazirane u zajednici. Strategija razvoja sistema socijalne zaštite uvodi principe decentralizacije, deinstucionalizacije, pluralizma usluga i aktera, uvodi sistem kvaliteta, a kao osnovni zadatak postavlja novo zakonsko uređenje oblasti socijalne zaštite na nov način.

Strategija razvoja socijalne zaštite imala je cilj da razvije kapacitete lokalnih samouprava kao i nove oblike lokalnih usluga, uključujući i socijalnu zaštitu. Prepoznato je da nedostatak izbora usluga dovodi do neracionalnog korišćenja sredstava – kroz opredeljenje da se koriste oblici zaštite kao što je smeštaj u ustanove koje finansira Republika – i do nedovoljnog razvijanja drugih programa i usluga podrške pojedincima i porodicama koji se suočavaju sa životnim teškoćama. Neophodno je da se opštini i gradu vrati funkcija socijalne zaštite njihovih građana, jer se potrebe ljudi uspešno, ekonomično, pravovremeno i racionalno mogu najbolje zadovoljiti u neposrednom okruženju, porodici i lokalnoj zajednici. Strategija predviđa razvijanje **međusektorskog pristupa** koji bi obuhvatio saradnju opština, centara za socijalni rad, javnih ustanova, organizacija civilnog društva, ali i privatnog sektora. Ovakvim pristupom lokalna samouprava dobija mnogo novih nadležnosti koje su dotad bile samo na nivou centralnih vlasti.

Jedan od ciljeva Strategije jeste „integralni pristup u identifikovanju potreba i planiranju usluga u zajednici”. Za negovo ispunjenje predviđen je zadatak koji glasi: identifikovanje potreba grupa korisnika i strateško, međusistemski usklađeno planiranje usluga na različitim nivoima. Planirani su mere i mehanizmi:

1. uspostavljanje i razvijanje metodologije za identifikciju potreba ranjivih grupa – dece i odraslih. Nosioci: Ministarstvo rada, zapošljavanja i socijalne politike, zavodi za socijalnu zaštitu. Rok: kontinuirano.
2. predlaganje i usvajanje međuresorskog protokola o saradnji kojim će se definisati obaveze i oblici saradnje različitih sistema. Nosioci: Ministarstvo rada, zapošljavanja i socijalne politike, Vlada. Rok: kontinuirano do 2008. god.
3. donošenje protokola o saradnji na lokalnom nivou, za procenu i zadovoljavanje potreba posebno ranjivih grupa (deca, invalidi, stari, marginalizovane grupe, žrtve zlostavljanja). Nosioci: lokalne samouprave. Rok: 2008. godine.
4. izrada strateških i akcionih planova usluga na različitim nivoima. Nosioci: Ministarstvo rada, zapošljavanja i socijalne politike, zavodi za socijalnu zaštitu, lokalna samouprava. Rok: 2006. godina – nadalje kontinuirano.

5. formiranje lokalnih saveta za socijalna pitanja. Nosilac: lokalna samouprava. Rok: 2006. godina.

Reforma socijalne zaštite zastala je već na samom početku i dobro postavljen koncept nije u potpunosti zaživeo ni skoro 10 godina od usvajanja. Još uvek je prisutan nedostatak podsticaja međusektorske saradnje kako na nacionalnom tako i na lokalnom nivou. Tek je novi zakon o Socijalnoj zaštiti (2011) pravno definisao obaveznost uvođenja međusektorskih usluga koje se obezbeđuju zaključivanjem Protokola o saradnji. To je definisano u **članu 58**: Zavisno od potreba korisnika, usluge socijalne zaštite mogu se pružati istovremeno i kombinovano s uslugama koje pružaju obrazovne, zdravstvene i druge ustanove (u daljem tekstu: međusektorske usluge). Usklađeno pružanje međusektorskih usluga obezbeđuje se zaključivanjem protokola o saradnji.

Mnoga istraživanja, pa i ovo, ukazuju da se međusektorska saradnja odvija sporadično i da u najvećoj meri zavisi od ličnih inicijativa i kontakata u lokalnim sredinama. Takođe, još uvek ne postoje u svim LS formirani lokalni saveti za socijalna pitanja, iako je rok za ovo istekao 2006. godine. Važno je istaći da je prilikom primene Strategije razvoja socijalne zaštite u Srbiji sproveden i niz programa i projekata čiji je cilj bio uspostavljanje i jačanje partnerstva na opštinskom nivou kako bi se podržala primena SSS

Jedan od njih je i „Projekat podrške sprovođenju Strategije razvoja socijalne zaštite u Srbiji”, koji je sproveden 2007/08. godine, i trebalo je da bude podrška procesu decentralizacije u Srbiji. Projekat je sprovodilo Ministarstvo rada i socijalne politike, u saradnji sa Fondom za socijalne inovacije i Stalnom konferencijom gradova i opština, a uz finansijsku podršku Odeljenja za međunarodni razvoj Vlade Velike Britanije i Ministarstva inostranih poslova Kraljevine Norveške. Za učešće u projektu odabrano je 15 opština: Jagodina (sa opštinama Paraćin, Čuprija, Svilajnac, Despotovac i Rekovac – kao međuopštinski klaster, što je bilo poželjno), Vršac (sa opštinama Plandište, Bela Crkva, Alibunar), Zaječar (sa Sokobanjom), Bor, Kikinda, Valjevo, Loznica, Čačak, Knjaževac, Kanjiža, Kruševac, Stara Pazova, Zrenjanin, Ivanjica, Subotica.

Strategija je ispunila neke ciljeve i pojedine opštine su uključene u proces reforme socijalne zaštite, ali je ceo proces bio prilično spor i bez prave systemske podrške koja je morala da ga prati. Dobra inicijativa proistekla iz ovoga jeste baza podataka koja pruža informacije o tome koje sve opštine/gradovi imaju strateške dokumente, koje razdoblje i oblasti strategije pokrivaju, koja tela se bave izradom ili sprovođenjem strateških planova na lokalnom nivou, kao i koji su kapaciteti i obuke potrebni opštinama i gradovima kako bi efikasnije sprovele svoje strateške planove.⁴⁵ Baza je nastala kao rezultat zajedničkog istraživanja Tima za smanjenje siromaštva i Stalne konferencije gradova sprovedenog u razdoblju mart/april 2007. u svim opštinama i gradovima u Srbiji.

Kada je međuministarska saradnja u pitanju, začajan pomak na nacionalnom nivou jeste definisanje Protokola o zaštiti dece od zlostavljanja i zanemarivanja. Prvi obavezujući dokument u tom pravcu jeste Zakon o ratifikaciji Konvencije Ujedinjenih nacija o pravima deteta, u kom se država obavezala da preduzme mere za sprečavanje svih oblika nasilja u porodici, instituciji i široj društvenoj sredini i da obezbedi deci zaštitu od toga.

Takođe, **Porodičnim zakonom** (član 6) definisana je obaveza države da poštuje i unapređuje prava deteta i da preduzima sve potrebne mere za zaštitu deteta od zanemarivanja, od fizičkog, seksualnog i emocionalnog zlostavljanja te od svake vrste eksploatacije

U **Opštem protokolu za zaštitu dece od zlostavljanja i zanemarivanja** primenjeni su principi što proističu iz Konvencije, a ugrađeni su i u **Nacionalni plan akcije za decu**. To su: pravo deteta na život i razvoj; nediskriminacija: najbolji interes deteta; participacija deteta. Radi ostvarivanja uspešne **međusektorske saradnje** tadašnje Ministarstvo prosveta i sporta, Ministarstvo rada, za poslužavanja i socijalne politike, Ministarstvo unutrašnjih poslova su posebnim protokolima detalj-

⁴⁵ <http://strategije.skgo.org/>

nije razradili interne postupke unutar svakog pojedinog sistema u skladu sa osnovnim principima i ciljevima Opšteg protokola.

Zakon o maloletnim učiniocima krivičnih dela i krivičnopravnoj zaštiti maloletnih lica

Donošenje novog Zakona o maloletnicima imalo je za cilj usklađivanje domaćeg zakonodavstva u ovoj oblasti s međunarodnim standardima, uključujući kreiranje novih alternativnih sankcija (posebne obaveze), uvođenje vaspitnih naloga i specijalnu zaštitu maloletnika kao oštećenih u krivičnom postupku. Ovim zakonom se prvi put stvaraju uslovi za primenu novih pristupa u maloletničkom pravosuđu koji afirmišu principe restorativne pravde.⁴⁶ Vaspitni nalozi u maloletničkom krivičnom zakonodavstvu jesu novina⁴⁷, tako da sada pored krivičnih sankcija uporedno postoje i vaspitni nalozi. Primenom vaspitnih naloga postižu se dva cilja: nepokretanje ili obustava krivičnog postupka.

Nacrt izmena i dopuna Zakona o maloletnim učiniocima krivičnih dela i krivičnopravnoj zaštiti maloletnih lica još uvek je u proceduri usvajanja, a podzakonska akta kojima se uređuju pitanja u oblasti socijalne zaštite, a od značaja su za primenu vaspitnih naloga, ni posle šest godina od primene Zakona nisu usvojeni i trenutno su u proceduri usvajanja.

Napominjemo da je udruženje građana *Amity*, inače jedna od sedam KOCID organizacija, od marta do maja 2011. godine u okviru programa „Unapređenje dostupnosti pravde u Srbiji” izradilo studiju Mapiranje resursa u lokalnim zajednicama za realizaciju vaspitnih naloga/posebnih obaveza. Cilj ove studije bio je da se stvore polazne osnove, to jest identifikuju ljudski resursi za kreiranje radnih grupa za razradu odgovarajućih procedura i standarda primene vaspitnih naloga i posebnih obaveza. Jedna od glavnih preporuka bilo je da se zahteva što hitnija standardizacija procedura u postupku primene vaspitnih naloga i posebnih obaveza. Svakako značajan zaključak njihove studije jeste da su nedovršenost pravnog okvira i regulatornih mehanizama – uz neprecizno definisane nadležnosti i ovlašćenja u sprovođenju vaspitnih naloga i posebnih obaveza, koji dovode do tenzija u saradnji između stručnjaka iz ključnih sistema – izdvojeni kao glavne prepreke primene vaspitnih naloga i posebnih obaveza. Većina sagovornika s kojima su sprovodili intervju u istraživanju smatrala je da će se njihovim otklanjanjem automatski otkloniti bitan aspekt otežane primene VN/PO⁴⁸ – aktuelne poteškoće u sporazumevanju između pravosuđa i socijalnog sektora – i rezultirati **unapređenjem međusektorske saradnje**⁴⁹.

Kao rezultat ove sveobuhvatne analize Republički zavod za socijalnu zaštitu je u junu 2012. godine u okviru istog programa „Unapređenje dostupnosti pravde u Srbiji“ napravio Predlog standarda i procedura za primenu vaspitnih naloga, koji sadrži zaključke preporuka iz analize organizacije *Amity*, a sastoji se od tri ključne komponente⁵⁰:

1. razvoja standarda i procedura za primenu vaspitnih naloga;
2. edukacije stručnjaka za primenu ustanovljenih standarda i procedura; i
3. pilotiranja standarda i procedura za vaspitne naloge i finalizacije rada na dokumentima koji regulišu primenu vaspitnih naloga.

Kako Zakon o maloletnicima ne precizira sva pitanja, a podzakonski akt još uvek nije usvojen, RSZS je u okviru dokumenta dao nekoliko predloga kojim bi se uredila primena vaspitnih naloga. U predlogu se ističe da je **međuresorna saradnja** kritično mesto, bez obzira o kom se pitanju radi.

46 <http://www.zavodsz.gov.rs/PDF/Predlog%20procedure%20i%20standardi%20finalna%20sedjena%20verzija.pdf>

47 Naše dosadašnje zakonodavstvo nije poznavalo ovakve alternativne mere i koristilo je samo mogućnosti koje su bile na raspolaganju naročito u krivičnom procesnom zakonodavstvu.

48 Vaspitni nalog odnosno posebna obaveza.

49 Analiza prakse u primeni vaspitnih naloga i posebnih obaveza u Srbiji, 2011, *Amity*.

50 Predlog Standarda i procedura za primenu vaspitnih naloga, RZSZ, juni 2012.

Nacionalna strategija za prevenciju i zaštitu dece od nasilja⁵¹

Stalni trend povećanja porodičnog nasilja, ali i vršnjačkog nasilja, doprineo je usvajanju Nacionalne strategije za prevenciju i zaštitu dece od nasilja. U samom tekstu Strategije jasno su navedeni razlozi njenog usvajanja i svakodnevne poteškoće u oblasti prevencije i zaštite dece od nasilja⁵². Razlozi za njeno donošenje navedeni su u nastavku teksta: „Nepovoljne socijalne i društvene okolnosti u poslednjoj deceniji prošlog i početkom ovog veka izložile su decu u Republici Srbiji povećanom riziku od nasilja. Usvajanjem i doslednom primenom mera navedenih u Strategiji prevazilaze se sledeći problemi u oblasti prevencije i zaštite dece od nasilja: (1) nizak nivo svesti među stanovništvom o prisutnosti nasilja, tolerancija na različite oblike nasilja i nedovoljna edukacija javnosti kako da se suoče sa nasiljem nad decom, (2) nedostatak sveobuhvatnih strategija i mehanizama za suočavanje sa problemom nasilja nad decom, (3) nedovoljno razvijeno zakonodavstvo u ovoj oblasti, potreba za ratifikacijom relevantnih instrumenata za zaštitu ljudskih prava i razvijanjem vodiča za prava dece u različitim oblastima, (4) nedovoljno razvijena **multisektorska mreža** za zaštitu dece od nasilja, (5) nerazvijen informacioni sistem za prikupljanje podataka o nasilju nad decom, nedostatak protokola za dokumentovanje nasilja i nerazvijena procedura izveštavanja i (6) nedovoljno istraživanja o učestalosti nasilja nad decom i procene rizika ranjivosti dece prema nasilju i zlostavljanju.

Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja⁵³

Na osnovu analiza koje su prethodile izradi strateških opredeljenja Republike Srbije, identifikovani su najbitniji obrazovni problemi:

1. nizak obrazovni nivo stanovništva – što podrazumeva nizak obrazovni nivo celokupne populacije, a posebno je izražena neobrazovanost siromašnog dela populacije i uočene su velike poteškoće s nedovoljnom obuhvaćenošću dece na svim nivoima obrazovanja i s velikim osipanjem dece;
2. nedovoljan kvalitet obrazovanja.

Da bi se ovi problemi rešili, novi Zakon je obezbedio preduslov za nesegregirano uključivanje dece u obrazovanje i kontinuirano školovanje u redovnom sistemu obrazovanja. Olakšan je upis dece iz socijalno osetljivih grupa. **Članom 98** ovog Zakona definisano je da deca iz osetljivih društvenih grupa mogu da se upišu u školu bez dokaza o prebivalištu roditelja i potrebne dokumentacije, što je posebno važno za romsku decu, jer oni u najvećoj meri nemaju prebivalište i nisu u evidenciji jedinica lokalne samouprave. Takođe prema ovom članu, jedinice lokalne samouprave odgovorne su za vođenje evidencije i obaveštavanje škole i roditelja odnosno staratelja o deci koja su stasala za upis i upisana su u školu.

Zakon naglašava značaj saradnje obrazovno-vaspitnih ustanova s porodicom i s lokalnom zajednicom koja se ogleda u sastavu organa upravljanja i savetodavnih organa. Prvi put se uvodi obaveza saradnje i koordinacije aktera po svim pitanjima obrazovanja i vaspitanja koja su od zajedničkog značaja. Radi ostvarivanja prava dece na obrazovanje predviđena je saradnja institucija na lokalnom nivou, i to ustanova iz oblasti obrazovanja, zdravstva, socijalne i dečje zaštite.

Zakonski je regulisan inkluzivni pristup (član 3) i predviđeni su mehanizmi podrške za decu i nastavno osoblje u njegovoj primeni. Na ovaj način je prekinuta dugogodišnja praksa upućivanja osoba sa teškoćama u razvoju u specijalne škole.

Stari obrazovni sistem je bio prilično rigidan kada je u pitanju redovni obrazovni proces. Po tom modelu su deca sa raznim oblicima smetnji upisivana u specijalne škole, čija je mreža bila prilično

51 Sl. glasnik RS, br. 55/05 i 71/05 – ispravka, 101/07 i 65/08.

52 Izvod iz Nacionalne strategije za prevenciju i zaštitu dece od nasilja.

53 Sl. glasnik RS, broj 72/09.

raširena, a vrata širom otvorena za svako dete koje nije bilo u prilici da savlada sve korake u proceni zrelosti i osposobljenosti za redovno obrazovanje. Kretanje dece je moglo da se odvija samo od redovne ka specijalnoj školi, ali obrnuti smer nije bio izvodljiv. Inkluzivni pristup obrazovanju postavlja ceo sistem u potpuno suprotnom pravcu. Vrata redovnih škola bi trebalo da budu širom otvorena, a za ulazak u specijalnu školu treba prikupljati brojne dokaze opravdanosti. U skladu s tim usvojen je Pravilnik o dodatnoj obrazovnoj, zdravstvenoj i socijalnoj podršci deci kojoj je usled socijalne uskraćenosti, smetnji u razvoju, invaliditeta, teškoća u učenju i drugih razloga potrebna dodatna podrška u obrazovanju, zdravstvu ili socijalnoj zaštiti. Dodatna podrška odnosi se na prava i usluge koji detetu obezbeđuju prevazilaženje fizičkih i socijalnih prepreka ka nesmetanom uključivanju u obrazovni proces. **Član 4** ovog Pravilnika ukazuje na to da se procena potreba obavlja radi sagledavanja potreba deteta u redovnom sistemu obrazovanja i da će se u skladu sa zakonom i drugim propisima obezbediti neophodna dodatna podrška, koja zahteva dodatna finansijska sredstva⁵⁴. Zbunjuje to da se iz pravilnika, a ni iz drugih dokumenata ne može videti odakle se finansira neki deo ovih usluga.

UNICEF podržava rad Radne grupe za izradu nacрта izmena i dopuna Pravinika o dodatnoj obrazovnoj, zdravstvenoj i socijalnoj podršci detetu i učeniku. Takođe, predmet rada RG jeste unapređenje funkcionisanja interresornih komisija, definisanje odredaba koje se odnose na zaštitu podataka o ličnosti, te ukazivanje na potrebne izmene Zakona o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja, između ostalog, u vezi sa finansiranjem mera dodatne podrške.

Radi povećanja obuhvaćenosti dece, novi Zakon je uveo kaznenu odredbu (član 161) po kojoj će obrazovna ustanova morati da plati određenu novčanu kaznu ukoliko ne upiše dete u predškolsku ustanovu, odnosno osnovnu školu radi pohađanja pripremnog predškolskog programa (**član 97**);

Novi zakon je takođe uveo i sistem novčanog kažnjavanja (**član 162**) za prekršaj koji napravi roditelj odnosno staratelj ako namerno ili bez opravdanog razloga ne upiše dete u predškolsku ustanovu radi pohađanja pripremnog predškolskog programa, ili ako dete neopravdano izostaje iz predškolske ustanove. Zakon je predvideo i mogućnost kažnjavanja za prekršaj roditelja odnosno staratelja (**član 163**) ako namerno ili bez opravdanog razloga ne upiše dete u osnovnu školu, ili ako dete bez opravdanih razloga ne pohađa nastavu u osnovnoj školi.

Narodna skupština Republike Srbije usvojila je 14. jula 2011. godine Zakon o izmenama i dopunama Zakona o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja. Izmene se pre svega odnose na **član 10**. Zakona, tj. na prikupljanje podataka za bazu Jedinstvenog informacionog sistema prosvete. **Član 10b** propisuje vođenje evidencije ličnih podataka o deci i učenicima, roditeljima, starateljima i hraniteljima i zaposlenima kojima se određuje njihov identitet, obrazovni, socijalni i zdravstveni status i potrebna obrazovna, socijalna i zdravstvena podrška.

Na osnovu istraživanja dobili smo podatke da su u poslednje dve godine dodeljeni besplatni udžbenici učenicima prvog i drugog razreda osnovne škole. To znači da je učenicima prvog razreda školske 2009/10. godine dodeljeno 74.000 besplatnih udžbenika, a školske 2010/11. godine 74.319 udžbeničkih kompleta učenicima prvog i 74.305 udžbeničkih kompleta učenicima drugog razreda osnovne škole. Grad Beograd dodeljuje besplatne udžbenike učenicima petog razreda sa svoje teritorije. Iako istraživanja pokazuju da obezbeđivanje besplatnih udžbenika ima efekte kod siromašnih učenika, siromašni učenici ostalih razreda nisu obuhvaćeni ovim programom Ministarstva prosvete. Poznato je da veliki broj lokalnih samouprava pruža dodatnu podršku porodicama koje primaju materijalno obezbeđenje, ali ne postoje podaci o svim vrstama podrške i o broju korisnika.

Mreža škola ne prati demografske promene u društvu. Na osnovu podataka Republičkog zavoda za statistiku, ukupan broj matičnih osnovnih škola u Republici Srbiji je 1.106, koje imaju 2.434 izdvo-

⁵⁴ Za dalje informacije o vrstama neposredne i posredne dodatne podrške videti član 4 Pravilnika o dodatnoj obrazovnoj, zdravstvenoj i socijalnoj podršci detetu i učeniku (*Sl glasnik RS*, br. 63/2010).

jena odeljenja van sedišta matične škole, od kojih je 2.080 izdvojenih odeljenja sa četiri razreda. S druge strane, veliki je broj lokalnih samuprava koje traže otvaranje izdvojenih odeljenja za samo nekoliko učenika u nepristupačnim seoskim sredinama gde, zbog loših planinskih puteva, ne postoji mogućnost prevoza dece do matične škole⁵⁵.

Zakon o finansiranju lokalne samouprave⁵⁶

Zakon o finansiranju lokalne samouprave svakako je značajan za ostvarivanje prava dece jer se njihova prava iz domena zdravstva, socijalne zaštite i obrazovanja u najvećem delu ostvaruju uz podršku lokalne samouprave. Zakon o finansiranju lokalne samouprave ne bavi se time kako jedinice lokalne samouprave raspolažu novcem, već definisanjem prihoda i u tom smislu značajan je kao instrument socijalne politike⁵⁷.

Zakonom o izmenama i dopunama Zakona o finansiranju lokalne samouprave⁵⁸ gradovi i opštine će umesto dosadašnjih 40% prihoda od poreza na zarade pripadati 80%, a Beograd će, kao najrazvijeniji, dobiti 70%, dok će ostatak novca ići u Fond solidarnosti. Siromašne lokalne samouprave dobijaće neizmenjen iznos transfera iz republičkog budžeta. Takođe, projekti od lokalnog značaja finansiraju se iz sredstava lokalne samouprave, a ne iz republičkog budžeta. Međutim, lokalne samouprave u poslednjoj, četvrtoj grupi razvijenosti, moći će za te projekte da konkurišu i kod republičkog organa, javnih preduzeća, agencija i drugih oblika organizovanja čiji je osnivač Republika, kao i kod međunarodnih fondova.

Zakon o socijalnoj zaštiti

U sistemu socijalne zaštite načinjeni su znatni pomaci; veliki broj ciljeva koji su postavljeni u Strategiji razvoja socijalne zaštite ugrađeni su u novousvojeni Zakon o socijalnoj zaštiti. Ovi unapređeni ciljevi socijalne zaštite podrazumevaju: jačanje odgovornosti lokalnih vlasti, različite pružaocima usluga iz javnog, civilnog i privatnog sektora, novi sistem usluga u oblasti socijalne zaštite, i na kraju uvođenje novog koncepta koji korisnika postavlja u ulogu partnera. Dakle, novim zakonom lokalnim samoupravama je vraćena funkcija socijalne zaštite koja treba da podstiče na partnerstva i inovacije, ali i odgovor na inicijative drugih aktera u lokalnoj zajednici koji obezbeđuju usluge u skladu sa Zakonom. Jedna od uloga lokalnih samopraava definisana zakonom jeste podsticanje međusektorske saradnje i stvaranje uslova za razvoj pluralizam među pružalocima usluga u zajednici.

Proces je do sada tekao nešto usporenije, upravo zbog nedostatka sredstava u budžetima lokalnih samopraava za ove namene, ali i zbog činjenice da do sada još uvek nisu stupile na snagu mnoge uredbe i pravilnici, u znatnom broju upravo oni koji se odnose na materijalna davanja i finansiranje usluga, ali i oni koji se tiču uspostavljanja regulatornih mehanizama.

Prava i usluge se finansiraju iz budžeta Republike, Autonomne pokrajine i lokalne samouprave, s tim što postoji mogućnost za namenske transfere s centralnog na lokalni nivo u sledećim slučajevima:

- za usluge koje po ovom zakonu finansiraju jedinice lokalne samouprave, u manje razvijenim opštinama;
- za usluge u opštinama na čijoj teritoriji su ustanove za domski smeštaj u transformaciji, uključujući i troškove transformacije ustanove;
- za inovativne usluge i usluge socijalne zaštite od posebnog značaja za Republiku Srbiju.

⁵⁵ Strategija obrazovanja.

⁵⁶ Sl. glasnik RS, br. 62/2006, 47/2011 i 93/2012.

⁵⁷ Izvod iz Analiza zakonodavstva Republike Srbije s aspekta prava deteta, Centar za prava deteta, Unicef.

⁵⁸ Sl. glasnik RS, broj 47/2011.

Prošle godine je sačinjen nacrt Uredbe o namenskim transferima, ali Vlada je još nije usvojila. Ova uredba je neophodna da bi se mehanizam namenskih transfera uopšte mogao primeniti.

U jednom broju gradova i opština u Republici Srbiji strateški pravci i ciljevi iz nacionalnih strateških dokumenata u socijalnoj zaštiti konkretizovani su i prilagođeni potrebama lokalnih zajednica usvajanjem lokalnih strategija i akcionih planova koji se odnose na oblast socijalne i dečje zaštite. U poslednje dve godine preko 120 lokalnih samouprava izradilo je lokalne planove socijalne politike i učestvovalo u procesima strateškog planiranja na lokalnom i pokrajinskom nivou.

Posebno osetljive grupe dece

Deca korisnici socijalne zaštite evidentiraju se u centru za socijalni rad kroz pripadnost korisničkim i posebno osetljivim grupama. U poglavlju o hraniteljstvu detaljnije su pojašnjene grupe, a ovde samo podsećamo na njih: deca koja su zanemarena ili u riziku od zanemarivanja, deca žrtve nasilja, deca s problemima u ponašanju, deca čiji se roditelji spore oko načina vršenja roditeljskog prava i socio-materijalno ugrožena deca. Važno je imati u vidu da prema načinu evidencije u CSR jedno dete može da se nađe i u više korisničkih grupa, zavisno od vrsta prisutne ugroženosti. U narednoj tabeli prikazana je brojnost dece koja su evidentirana po tim grupama. Izvor podataka je Izveštaj o radu CSR za 2011.

Pripadnost dece korisničkim grupama prema uzrastu dece⁵⁹

Korisničke grupe	Uzrast dece 6 –14
Deca koja su zanemarena ili u riziku od zanemarivanja	3.781
Deca žrtve nasilja	1.266
Deca s problemima u ponašanju	2.729
Deca čiji se roditelji spore oko načina vršenja roditeljskog prava	12.259
Socio-materijalno ugrožena deca	43.189

Upadljivo je najveći broj dece koja su socio-materijalno ugrožena. Uz puno uvažavanje ozbiljnosti problema i značaja podrške svoj deci u sistemu socijalne zaštite, podatak o masovnosti pojave socio-materijalno ugroženih upućuje na dodatnu pažnju. Ako se dodatno pogledaju podaci iz tabele o brojnosti posebno osetljivih grupa, onda su vidljivo dominantna romska deca i deca sa invaliditetom.

Posebno osetljive grupe dece evidentirane u CSR u 2011. godini⁶⁰

Naziv grupe dece	Broj dece	% od ukupnog broja dece na evidenciji
Deca OSI riziku od zanemarivanja	10.087	6,3%
Deca žrtve trgovine ljudima	805	0,5%
Deca pripadnici Romske zajednice ponašanju	16.675	10,4%
Deca beskućnici	31	0,01%
Povratnici/readmisija deca	1.070	0,7%
Deca strani državljani bez dokumentacije	98	0,06%

Dok za ostale grupe postoji određeni stepen saosećanja ukupne populacije, za romsku decu je to teško reći. Većinska populacija prema njima ima prilično odbojan stav, zasnovan na nizu stereotipa i predrasuda. Nije retka pojava da se čuju izjave o intelektualnom potencijalu ili kulturološkim karakteristikama ove populacije koje su na granici diskriminacije. Jednako važan problem jesu stereotipi i predrasude prema deci sa smetnjama u razvoju, pri čemu su najčešće zasnovane na medicinskom pristupu invalidnosti. Očigledno je da su pred ovom decom i njihovim porodicama ozbiljni izazovi u procesu uključivanja i da je teško da ih savladaju samostalno. Kroz pomenute

⁵⁹ Izveštaj o radu CSR u Srbiji, Republički zavod za socijalnu zaštitu.

⁶⁰ Ibid.

strategije i zakone definisana je je obaveza međusektorske saradnje različitih institucija u traženju rešenja. Prvi značajniji pomak u tom pravcu napravljen je uvođenjem obaveza za formiranje lokalnog saveta za socijalna pitanja i stvaranje protokola o saradnji u okviru inkluzivnog modela obrazovanja, zasnovanog na politici upisa u redovnu školu svakog deteta koje je navršilo šest i po godina starosti, bez obzira na njegovo stanje. Gledano iz ugla dece osnovnoškolskog uzrasta, svaka od ovih obaveza uključuje jasno definisanu saradnju predstavnika lokalne samouprave, obrazovnog sistema i sistema socijalne zaštite.

Odgovornosti centra za socijalni rad u zaštiti deteta

Savremeni pristup zaštiti dece usmeren je na uspostavljanje ravnoteže između potrebe za socijalnom intervencijom i urođenog prava roditelja da brine o svom detetu, a sve vođeno principom da se radi u najboljem interesu deteta. Prema Zakonu o socijalnoj zaštiti, centar za socijalni rad odlučuje o ostvarivanju prava korisnika utvrđenih ovim zakonom i o korišćenju usluga socijalne zaštite koje obezbeđuje Republika Srbija, Autonomna pokrajina i jedinica lokalne samouprave i vrši druge poslove utvrđene zakonom i propisima donetim na osnovu zakona. Centar za socijalni rad, u skladu sa aktima jedinice lokalne samouprave, učestvuje u poslovima planiranja i razvoja socijalne zaštite u jedinici lokalne samouprave. U okviru javnih ovlašćenja, centar za socijalni rad, u skladu sa zakonom:

1. procenjuje potrebe i snage korisnika i rizike po njega i planira pružanje usluga socijalne zaštite;
2. sprovodi postupke i odlučuje o pravima na materijalna davanja i o korišćenju usluga socijalne zaštite;
3. preduzima propisane mere, pokreće sudske i druge postupke i učestvuje u njima;
4. vodi propisanu evidenciju i stara se o čuvanju dokumentacije korisnika.

Prema Porodičnom zakonu, poslove zaštite porodice, pomoći porodici, i starateljstva, u smislu ovog zakona, obavlja centar za socijalni rad (organ starateljstva). Kada organ starateljstva u obavljanju poslova utvrđenih zakonom rešava u upravnim stvarima, obavlja ove poslove kao poverene⁶¹.

Mada je sprovođenje ovih konkretnih mera u nadležnosti CSR, novi pristup socijalnoj zaštiti insistira na partnerstvu, što podrazumeva da ovlašćena služba deluje zajednički i deli odgovornost s drugim akterima u zajednici u iznalaženju odgovora na rizike kojima je dete izloženo. On istovremeno podrazumeva i rad na dva koloseka:

- poboljšanje kapaciteta službe za zaštitu dece da uspešno deluje u slučajevima visokog rizika u kojima je potrebna autoritativna intervencija;
- poboljšanje kapaciteta partnera u zajednici da zaštite dete i pruže pomoć detetu iz porodica s rizikom.

Odgovornosti lokalne samouprave

Radi obezbeđivanja veće dostupnosti obrazovnog procesa svoj deci zajednice, lokalna samouprava je dužna da formira interresornu komisiju (IRK) koju čine predstavnici sistema obrazovanja, zdravlja i socijalne zaštite. Njena uloga je da realno proceni potrebe i preporuči najprikladnije oblike podrške deci koja ispoljavaju neki oblik teškoća u redovnom obrazovnom procesu. U postupku procene komisija preporučuje oblike dodatne podrške, koja uključuju i dodatna finansijska sredstva, ali određuje i način koordinisane **međuresorne saradnje** radi obezbeđivanja uslova za maksimalni razvoj detea.

Komisiju imenuje opštinska/gradska uprava i u njen redovni sastav ulaze: pedijatar, psiholog i stručni radnik na poslovima socijalnog rada. Po potrebi može biti proširena povremenim čla-

⁶¹ Porodični zakon, Član 12

nom (vaspitač, logoped...) ili nekim drugim ko može da obezbedi dodatna saznanja o detetu i/ili njegovoj porodici. Postupak se pokreće nakon upisa u redovnu školu, a za postupak po službenoj dužnosti neophodna je saglasnost roditelja ili staratelja. Komisija daje mišljenje o potrebi za dodatnom podrškom detetu, a pored toga izrađuje i individualni plan podrške detetu. Nadležnost lokalne samouprave jeste i da obezbedi sredstva za rad komisije, ali još uvek je pravno nejasno ko obezbeđuje sredstva za sprovođenje mera koje komisija preporuči. Mišljenje komisije je neobavezujući akt, po kome se dete upućuje na korišćenje određene dodatne podrške u skladu s propisima u oblasti obrazovanja, zdravstvene ili socijalne zaštite, usled čega se u praksi javljaju problemi u ostvarenju potrebne dodatne podrške detetu.

Lokalna samouprava je dužna da iz redova zaposlenih u opštinskoj upravi odredi i koordinatora komisije, koji pruža stručnu i administrativno-tehničku podršku komisiji. Koordinator je ujedno i član komisije, ali bez prava glasa. Zadužen je da prikuplja neophodnu dokumentaciju za pokretanje i vođenje procesa procene.

Pravilnikom je definisano da svaki član IRK redovno prati efekte predložene podrške, a komisija je dužna da vodi i evidenciju o svom radu i da najmanje dva puta godišnje podnosi izveštaje opštinskoj upravi i resornim ministarstvima.

Odgovornost obrazovnih ustanova

Škola je dužna da upiše sve učenike koji ispunjavaju zakonom propsane uslove, a nakon toga da kroz obrazovni proces prati decu i uočava one koji imaju teškoće u praćenju redovnog obrazovnog procesa. Nakon što uoči teškoće, po službenoj dužnosti pokreće postupak procene, uz saglasnost roditelja. U toj fazi je dužna da saraduje s roditeljima i da ih pravilno i potpuno informiše o procesu.

Nakon što IRK izradi plan podrške detetu, škola je dužna da na osnovu njega izradi individualni obrazovni plan po izmenjenom programu. Briga o izradi plana i njegovoj primeni poverena je školskom Timu za podršku, u čiji sastav ulaze: učitelj, odeljenjski starešina, predmetni nastavnik, stručni saradnik (pedagog ili psiholog) i roditelj.

Kao odgovor na izazove inkluzivnog obrazovanja država je 2009. godine pokrenula projekat „Pružanje unapređenih usluga na lokalnom nivou – DILS“, vredan 32 miliona evra, finansiran sredstvima kredita Svetske banke – Međunarodne banke za obnovu i razvoj (IBRD). Projekat su realizovala tri resorna ministarstva: ministarstva zdravlja, prosvete, te rada i socijalne politike. Očekivanja su bila velika jer je to bila najneposrednija podrška **međusektorskoj saradnji**. Kroz ovaj program pokrenut je veliki broj projekata na lokalnom nivou, među kojima je jedan deo bio namenjen razvijanju raznih usluga za decu u sistemu socijalne zaštite i razne oblike podrške deci da se uključe u redovni obrazovni sistem. Uslov za sve te projekte bila je međusektorska saradnja koja uključuje i organizacije civilnog društva.

Uz punu svest da je inkluzivni koncept veliki zaokret u društvu i da se takva promena ne može izvesti u kratkom vremenu, ostaje utisak da je pomak mali kada se upoređi sa uloženim sredstvima koja treba da vraćaju svi građani Srbije.

Koliko je koncept zaživeo u praksi?

Većina dece za koju se izrađuju Individualni obrazovni planovi jesu deca iz sistema socijalne zaštite i najčešće su iz grupe romske populacije i dece sa invaliditetom. Sprovođenje inkluzivne nastave još uvek se sapliće o brojne izazove, a jedan deo njih se odnosi baš na funkcionisanje IRK i izradu IOP-a. Kako je zakonski okvir koji reguliše rad komisije još uvek nedorečen, naročito u oblasti dodatne edukacije, finansiranja i jasnih pravilnika, već sada su vidljive teškoće u njihovom funkcionisanju. One se ogledaju u stalnom osipanju i menjanju članova, nepreciznoj poziciji povremenog

člana, u raspodeli uloga, čija je nadležnost da snosi troškove preporučenih mera dodatne podrške. Takođe, nije jasno uočena uloga lokalne samouprave u stvaranju uslova za uspešniju međusektorsku saradnju, pa se u praksi korisnici najčešće obraćaju školi ili CSR-u. Ni saradnja između škola i CSR-a nije dospela do željenog nivoa. Izuzimajući jedan broj dobrih primera, koji su razvijeni kroz prateće programe obuke i podrške, ali i zahvaljujući ličnom pristupu i energiji zainteresovanih pojedinaca, opšti zaključak je da su oba sistema još uvek prilično zatvorena, da se saradnja svodi na nužnu formu i da autonomiju svojih institucija stavljaju ispred interesa zajednice koja ih je osnovala.

O tome govore i podaci iz izveštaja CSR-a za 2011. po kome 6.567 dece korisnika još uvek ne pohađa nijedan oblik nastave. Teškoća u regulisanju toga vezana je za primenu kazni nad roditeljima koji ne upisuju ili ne šalju decu u školu. U starom sistemu je postojao mehanizam ukidanja novčanih oblika socijalne pomoći takvim roditeljima. Takva odredba postoji i sada, ali su različiti akteri zbunjeni kako da je primene, a da ne naruše koncept inkluzivnosti. Otvorena je nedoumica je li to najbolji način u uslovima ovoliko neraslog siromaštva i ima li smisla očekivati da će roditelj koji ostane i bez te minimalne sume novca koju pruža socijalna pomoć postati svesniji svoje odgovornosti, promeniti svest i ponašanje. Praksa pokazuje da se to ne dešava i da postoji potreba intenzivnije saradnje svih u zajednici da se taj problem pomeri s mrtve tačke. Tako se u praksi najčešće dešava da svi vide problem, da ga evidentiraju, ali dalje od toga ne preduzimaju mnogo.

I iskustva sa interresornim komisijama, o kojima GI imaju saznanja kroz višegodišnje članstvo u neformalnoj mreži Liga za dekadu Roma, govore da postoje teškoće u razumevanju novog koncepta, ili banalizacija samo forme radi. Navodimo samo nekoliko primera: sva romska deca u nekim školama imaju potpuno istovetan individualni obrazovni plan; dužnosti pedagoškog asistenta romske nacionalnosti, angažovanog da bude podrška romskoj deci, proširene su i na uslugu ličnog pratioca učeniku sa invaliditetom; pre godinu dana uloženo je mnogo napora da bi se ukinula segregirana odeljenja u redovnoj školi.

Važno je napomenuti da je članom 117. Zakona o osnovama obrazovanja i vaspitanja prvi put uveden pojam **lični pratilac** – „izuzetno, radi pružanja pomoći detetu, odnosno učeniku sa smetnjama u razvoju, obrazovno-vaspitanom radu može da prisustvuje pratilac deteta odnosno učenika.“ Iz ove formulacije nije jasno je li pratilac deteta roditelj deteta ili neka druga osoba. U postojećim dokumentima nije definisano kakve su veštine neophodne za obavljanje funkcije ličnog pratioca i ko je odgovoran za njegovo plaćanje. U nacrtu Pravilnika o minimalnim standardima usluga socijalne zaštite definisan je lični pratilac. Po ovom nacrtu, lični pratilac može biti obezbeđen detetu kao posebna usluga, ali i kroz program aktivnosti u okviru usluge dnevnog boravka ili pomoći u kući.

Iskustva s terena govore da se prilikom davanja preporuka za podršku učeniku članovi IRK-a uglavnom oslanjaju na ljudsku podršku i da ne prepoznaju slučajeve kada nije neprekidno potrebna ljudska podrška, nego spektar drugih mera. Tu je, primera radi, upotreba novih tehnologija, koje su za decu sa smetnjama značajna podrška u nastavi, ili primer posebno adaptiranih stolova za decu s cerebralnom paralizom.

Analiza stanja na terenu

Za sticanje jasnijeg uvida u stanje na terenu organizovali smo dodatno prikupljanje podataka kroz upitnik namenjen članicama mreže organizacija civilnog društva koje se bave pitanjima dece.

Organizacije koje su odgovorile na upitnik

Upitnik je prosleđen na adrese svih organizacija civilnog društva (71) koje su članice Mreže organizacija za decu Srbije (MODS). Na upitnik je odgovorilo njih 25 – trećina od ukupnog broja. Odgovori anketiranih doprineli su pojašnjenju stanja na terenu, ali se uzorak ne može smatrati reprezentativnim, nego indikativnim.

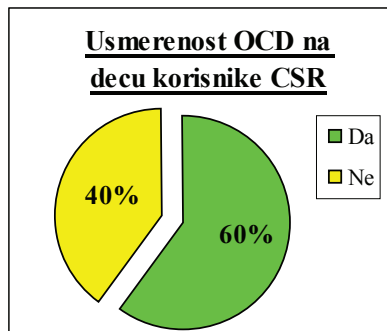
Iz pregleda liste organizacija koje su se odazvale učešću u istraživanju, vidljivo je da su češće zastupljene organizacije iz Centralne Srbije nego iz Vojvodine, a srazmerno ih je više iz Beograda jer je tu sektor razvijeniji nego u drugim delovima. Među njima nema mnogo iskusnijih i razvijenih organizacija, što se delimično može objasniti time da poziv nije usledio iz organizacije koja se specifično bavi pitanjima dece i nije članica mreže. Uočljivo je da su se češće odazvale organizacije iz manjih gradova nego iz velikih centara kao što su Niš i Kragujevac. Prema tipu organizacija, primetna je većina romskih (svaka šesta), što se može povezati s podacima da su romska deca dramatično pogođena raznim oblicima socijalne isključenosti, ali i činjenicom da je u poslednjih nekoliko godina tom pitanju posvećena veća pažnja, i da je bilo više velikih međunarodnih programa koji su se bavili tim pitanjem.

Lista gradova iz kojih su se odazvale OCD

Aleksandrovac	2	Niš	2
Aleksinac	1	Novi Sad	1
Bela Palanka	1	Novi Bečej	1
Beograd	6	Pančevo	1
Bor	1	Pirot	1
Čajetina	1	Valjevo	1
Kragujevac	1	Vranje	1
Kruševac	1	Zaječar	3

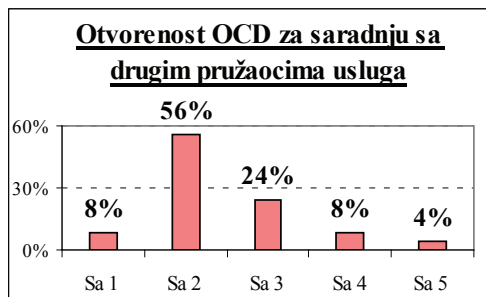
OCD koje imaju program/uslugu za decu korisnike usluga CSR

Među anketiranim OCD ima 60% onih što se neposredno bave pružanjem podrške deci osnovnoškolskog uzrasta koja su istovremeno i korisnici sistema socijalne zaštite. One imaju razvijene programe i usluge koji odgovaraju na deo problema te dece i to: svratište za decu, program prevencije od HIV-a i HCV-a, dnevni centar za decu, terenski rad za decu i mlade uključene u život i/ili rad na ulici, program reintegracije dece identifikovane kao žrtava trgovine ljudima; radionice *Forum teatra*, radionice multikulturalnosti; psiho-socijalne radionice podrške deci da nastave školovanje; prevencije adolescentne zloupotrebe psihoaktivnih supstanci i klub za decu i mlade s rizičnim socijalnim ponašanjem.

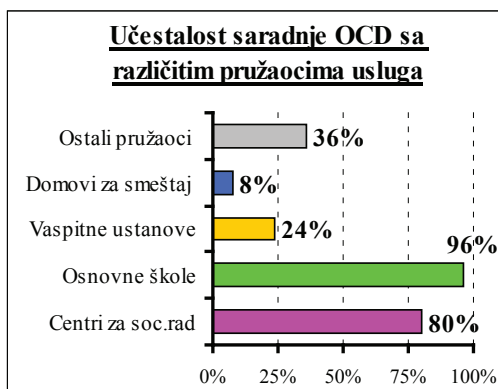


Saradnja OCD s drugim pružaocima usluga

Među anketiranim OCD prevladavaju one koje su otvorene za saradnju s drugim pružaocima usluga. Samo 8% organizacija civilnog društva navelo je da saraduje s po jednom institucijom. Dominira grupa onih koji istovremeno saraduju s dve institucije (56%) i to u velikoj većini istovremeno sa centrom za socijalni rad i osnovnom školom, što je i očekivano. Svaka četvrta OCD saraduje s tri institucije, obavezno s centrom za socijalni rad i osnovnom školom, a kao treću biraju razna odeljenja lokalne samouprave i zdravstvene institucije. Manji broj anketiranih ima kapacitete za saradnju s više različitih pružalaca usluga. Tako s četiri pružaoca saraduje 8% organizacija, a s pet samo 4%.



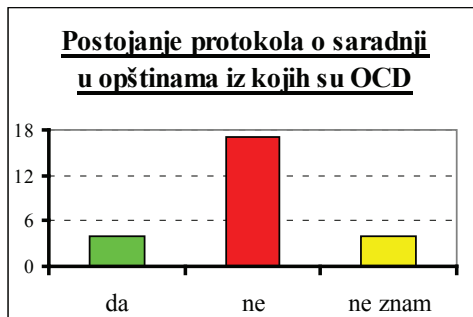
Organizacije koje imaju širi krug saradnje pored standardnih institucija uključuju i specijalne škole



i centre za smeštaj određenog tipa dece. Ako se saradnja posmatra iz ugla institucija, onda preovladava saradnja sa školama u 96% slučajeva, a na drugom mestu su centri za socijalni rad sa 80%. Ovo ukazuje na visok nivo svesti pružalaca usluga da je saradnja neophodna, ali može biti i posledica uslovljenosti dobijanja sredstava samo za one koji su spremni na zajednički rad. Ostaje otvoreno pitanje kakvog je kvaliteta ta saradnja i u kojoj meri samo formalnog tipa, uspostavljena radi obezbeđivanja sredstava za planirane intervencije.

Protokol o međusektorskoj saradnji

Najveći broj organizacija je izjavio da u njihovim lokalnim sredinama ne postoji potpisan protokol o međusektorskoj saradnji u oblasti zaštite dece, koji reguliše saradnju između relevantnih institucija na lokalnom nivou. Mada se ovakva slika u velikoj meri podudara s realnom, treba je uzeti sa zadržkom jer govori i o tome u kojoj meri su organizacije informisane o postojanju protokola. To se može ilustrovati kroz primer odgovora organizacija iz Beograda. Od šest uključenih OCD, tri imaju stav, ali različite tvrdnje kada komentarišu: *Definisan ali nepotpisan*; dok druga tvrdi da *Postoji, ali primena i dalje nailazi na probleme u praksi. Postoji ozbiljan problem zbrinjavanja akutno ugrožene dece. Odnosi međusektorske saradnje su u najvećoj meri formalni, neredovni i birokratizovani*. Iz nekih odgovora se može naslutiti i kako organizacije dolaze do tih informacija o protokolu, koliko su uključene u njegovu pripremu i koliko ih u svakodnevnom radu zanimaju odnosi među nadležnim institucijama: *Ne postoji takav protokol, barem ne da smo mi upoznati, a i nije javno dostupan na sajtu Opštine*. Jedan od odgovora upućuje i na to koliko akteri u zajednici razumeju svoju ulogu u procesu unapređenja usluga: *Na naš predlog da se on definiše, lokalna samouprava se pismeno izjasnila da nije nadležna!* Navodimo i odgovor koji upućuje na pojavu da se neke usluge koje mogu da pružaju i OCD, koncentrišu u CSR: *Postoji protokol. Lociran je i SOS telefon u CSR-u. Interveniše se na svaki prijavljeni slučaj, a po potrebi sazivaju se i konferencije slučaja, što znači da se hitno preduzimaju mere u cilju zaštite dece ili ugroženog roditelja*.



Opšti je zaključak svih anketiranih da odsustvo protokola ne utiče na uspostavljanje saradnje sa stručnim timovima centara za socijalni rad i osnovnih škola, naročito u delu koji se odnosi na regulisanje prava na tuđu negu i pomoć i dečjeg dodatka. U narednom razdoblju treba dodatno ispitati kako činjenica da protokol postoji ili ne postoji utiče na kvalitet i ažurnost razmene informacija između ove dve institucije. To je preduslov za dobro praćenje i brzo reagovanje.

Tipovi saradnje OCD i CSR u vezi sa ugroženom decom

Dve trećine ispitanika (68%) navelo je da ima neki oblik saradnje sa CSR-om kada su u pitanju teme vezane za decu osnovnoškolskog uzrasta, koja su korisnici sistema socijalne pomoći. Od onih koji saradnju nemaju, samo dvoje je i pojasnilo zbog čega: „Nije bilo potrebe” i „Nemamo saradnju vezano za decu osnovnoškolskog uzrasta.” Ako se posmatra šta je povod i koji su oblici saradnje, onda se dobija sledeća slika:

- **saradnja u povezivanju korisnika sa centrom za socijalni rad** – OCD su vrlo često prve koje otkrivaju nove slučajeve ili one kojima se drugi akteri obraćaju: „Saradnja se ostvaruje kada se

pravi prvi kontakt s detetom koje je uključeno u život ili rad na ulici...”; „... vezano za pojedinačne slučajeve, koji se obraćaju našoj organizaciji, ali je komunikacija otežana, spora i centralizovana...”; „Nama se obratila škola jer smo partneri na projektu u vezi sa decom s razvojnim poteškoćama, a mi smo ih povezali sa CSR-om...”; „... po pitanju ostvarivanja prava na dečji dodatak, tuđu negu i pomoć...” Ovo se uklapa u očekivanu ulogu OCD u zajednici, ali dodatno upućuje na podelu uloga u okviru saradnje. Naime, zabrinjava podatak da je bilo kojoj školi potreban posrednik da bi stupila u saradnju sa CSR-om na rešavanju problema s kojim se suočava dete. Moguće je da je komunikacija uslovljena konceptom zajedničkog projekta, ali postoji i mogućnost da je podela uloga uslovljena činjenicom da uključivanje korisnika u sistem socijalne zaštite zahteva dosta administrativnih radnji, pa škole izbegavaju tu vrstu obaveza, ili ih ne vide kao svoju.

- **saradnja u pružanju usluga** – Iz odgovora je vidljivo da pojedine OCD imaju dobro razvijen spektar usluga i da sve strane to dobro koriste: *„Saradnja postoji u okviru usluga koje pružamo, stimulativne edukativne, kreativne radionice, psihosocijalna podrška, jer se pre otvore nama nego radnicima CSR-a...”; „Centar nam upućuje decu i roditelje na individualnu i grupnu podršku i na medijaciju...”; „... uključivanje dece korisnika CSR u naše programske aktivnosti...”* Ovo je u punoj meri očekivana saradnja i nadamo se da će ostati takvog tipa i kada u punoj meri zaživi koncept pluralizma usluga.
- **saradnja uslovljena projektima** – Zahvaljujući konceptu projekata saradnja jeste uslovljena projektima jer donatori traže da korisnici budu iz reda primalaca MOP-a. Dobra strana jeste da ovih odgovora nema mnogo. Oni otvaraju čitav niz pitanja, od toga kakva je uloga donatora, do pitanja razloga zbog kojih organizacije ulaze u takve odnose.
- **saradnja u planiranju i donošenju odluka** – Ovakav oblik saradnje može se uvrstiti u najviši nivo, koji u punoj meri uvažava civilni sektor: *„Vezana je za lokalni tim Jednake šanse kao intersektorski tim, među kojima su predstavnici OCD, CSR, NSZZ, KzM, stručni saradnici škola...”* Indikativno je da samo jedna od 25 anketiranih organizacija može da navede ovakav primer. U reformisanom sistemu socijalne zaštite trebalo bi da bude više organizacija s takvom pozicijom. To jednim delom zavisi od kapaciteta organizacija da se kvalitetno uključe, ali i od otvorenosti lokalne samouprave i nadležnih institucija da ih uvažavaju i uključe.

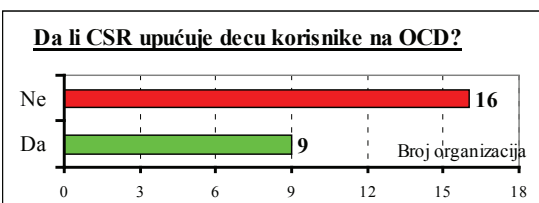
Raznovrsnost usluga koje pružaju OCD

Deo odgovora na ovo pitanje delimično je dat i u prethodnom odeljku. Ovde samo naglašavamo da 60% anketiranih organizacija prepoznaje i konkretno navodi da ima razvijene usluge namenjene socijalno ugroženoj deci. Ako se detaljnije pogleda vrsta usluga, onda je slika manje pozitivna. Samo jedna organizacija ima akreditovan program. Od onih koje su navele da imaju razvijene usluge, samo polovina navodi konkretne (*svratište za decu, inkluzija kroz sport, medijacija, radionice podrške deci da nastave školovanje, radionice Forum teatra*), dok ostali više govore o projektima u kojima su učestvovali. Ne treba zaboraviti i da 40% organizacija koje su ciljano birane iz grupe onih što se bave decom, nema usluge i programe namenjene deci. Ovo je nalaz koji treba potvrditi širim istraživanjem, ali svakako upućuje na potrebu da se civilni sektor dodatno osposobi u kontekstu preuzimanja nove uloge u sistemu socijalne zaštite u trenutku kada se za to stvore uslovi. Dodatni faktor koji može da utiče na ovakvo stanje jeste pitanje održivosti organizacija i načina finansiranja. Kvalitetna usluga se teško može razviti uz povremene i niskobudžetne projekte, koji pokrivaju mali broj korisnika. Viši stepen stabilnosti organizacija zasigurno bi doprineo da se ova slika unapredi.

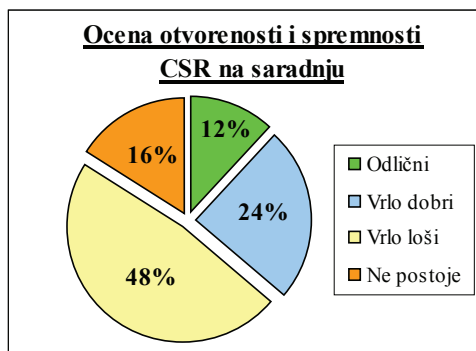
Kada i koliko centar za socijalni rad upućuje korisnike na OCD?

Samo trećina (36%) organizacija ima to iskustvo da im CSR uputi decu koja su u sistemu socijalne zaštite. Lista onih koje imaju to iskustvo u znatnoj meri se preklapa sa organizacijama koje su navele da imaju jasno zaokružene programe i usluge za decu. Jedan deo njih se ipak nalazi samo u po-

sredničkoj ulozi između institucija, zajednice i porodice deteta. To su pretežno romske organizacije i moguće je da su u tu poziciju dospeli kroz DILS, program namenjen inkluziji romske dece, u kome je projektno definisana obaveza povezivanja institucija i organizacija u poziciji da posreduju u komunikaciji sa socijalno ugroženim grupama. Iz ovakvog rezultata nameće se zaključak da zaposleni u centrima za socijalni rad nisu motivisani da korisnike šalje drugim pružaocima usluga, ali ni osposobljeni da u lokalnoj sredini prepoznaju organizacije civilnog društva koje pružaju kvalitetne usluge.



Otvorenost i spremnost centara za socijalni rad na saradnju s drugim akterima

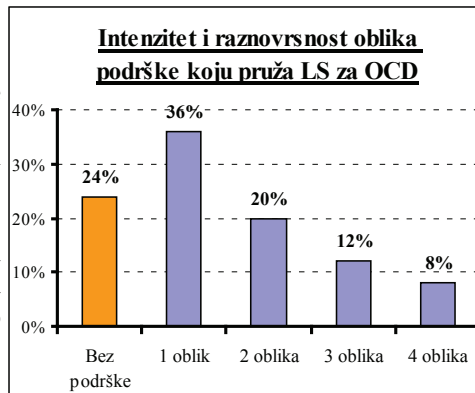


Anketirane organizacije su dale svoju procenu otvorenosti i spremnosti CSR da saraduju sa svim relevantnim akterima u oblasti pružanja usluga deci u sistemu socijalne zaštite. Slika je poražavajuća jer je čak dve trećine (64%) ocenjuje kao vrlo lošu, ili tvrde da ne postoji. To se u velikoj meri slaže i s procenama do kojih smo došli u drugim delovima ovog istraživanja. Ovo ukazuje da je započeta unutrašnja transformacija CSR ostvarena prevashodno na formalno-pravnom nivou. U tom procesu je organizovan čitav niz edukacija za zaposlene u CSR, ali još uvek nisu vidljivi značajniji rezultati. To se naročito

odnosi na stepen razumevanja njihove drugačije uloge u novom sistemu socijalne zaštite i potrebe za menjanjem ustaljenih oblika rada. Iz toga proizilazi da postoji potreba da se nešto menja u konceptu podsticanja promena u samim institucijama. Naravno, ne treba zaboraviti da bez usvojenih podzakonskih akata, naročito onih koja se odnose na licenciranje i standarde, nema realnih uslova za masovniju primenu pluralizma pružalaca usluga, pa ni većeg pritiska na CSR da se brže menjaju. Određenu ulogu mogu imati i lokalne samouprave, sklonije da finansiraju institucije koje su osnovali, što onda posredno utiče na ponašanje zaposlenih u CSR. Dodatno je zanimljivo da su sve organizacije iz Beograda ocenile spremnost za saradnju centara za socijalni rad kao veoma lošu. Ovo se može protumačiti činjenicom da je Gradski centar za socijalni rad u Beogradu, u okviru koga je integrisano 17 CSR iz beogradskih opština, veoma zatvoren za saradnju i ne prepoznaje nevladine organizacije kao moguće pružaoce usluga. Očigledno je da je u manjim sredinama saradnja između OCD-a i CSR-a otvorenija i da je zahvaljujući privatnim poznanstvima moguće ostvariti saradnju koja će biti obostrano korisna i koja će tako omogućiti pripremu programa/usluga za decu korisnike usluga Centara za socijalni rad.

Saradnja i način podrške lokalnih samouprava

Prikupljeni podaci pokazuju da lokalne samouprave u 76% slučajeva pružaju neki od oblika podrške organizacijama koje se bave pitanjima dece. Najčešći oblik podrške jeste ustupanje prostora za rad organizacija (50%) i taj oblik prevladuje kod onih kojima je to jedini oblik podrške. Vidljiva je i finansijska podrška (22%) jer nešto više od petine anketiranih organizacija prima sredstva iz lokalnog budžeta i to najčešće kroz partnerske projekte. Finansijska podrška se najčešće odvija kroz dva oblika. Jedan uslovlja-



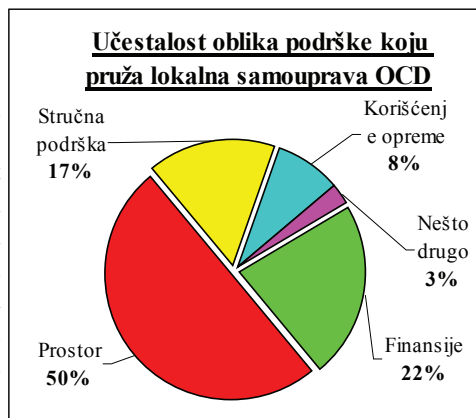
vaju donatori i odnosi se na obavezni uslov da LS učestvuje s najčešće 10% sredstava u programima na njihovoj teritoriji. Drugi oblik su konkursi koje raspisuje sama lokalna samouprava. Saznanja iz drugih istraživanja ukazuju da ta izdvajanja nisu velika, ali je važno da postoje. Takođe je važno istaći da opštine u znatnoj meri posvećuju više pažnje organizacijama koje se bave decom i osobama sa invaliditetom, pa ovaj ograničeni uzorak ne odlikava ukupno stanje. Ustupanje opreme na korišćenje ređe je zastupljeno, a vezano je za manje opštine i manje organizacije. Kao primer OCD navode korišćenje faksa.

Ako se pogleda sveobuhvatnost podrške lokalne samouprave, onda je vidljivo da preovlađuje pasivni oblik, dok je znatno manji broj organizacija (8%) sa sveobuhvatnom podrškom iz koje se može naslutiti da ih opštine u punoj meri podržavaju. Iz pregleda ko je u kojoj grupi, po tipu i broju oblika podrške, ne može se naći pravilnost vezana za stepen razvijenosti opština.

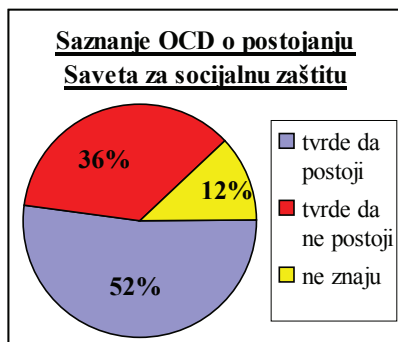
Iz prikaza se vidi da ne postoji velika saradnja između ova dva sektora. U većem broju lokalnih sredina saradnja se ogleda u ustupanju prostora za rad nevladinim organizacijama, dok manji broj LS dodeljuje sredstava za rad OCD.

Lokalni saveti za socijalna pitanja

Po izjavama anketiranih OCD, u 11 od 16 opština/gradova postoji savet za socijalna pitanja. Ove tvrdnje se moraju uzeti sa zadržkom. One ne odlikavaju činjenično stanje o tome da li saveti postoje ili ne, nego znatno više govore o tome koliko su OCD zainteresovane i informisane o tome. Tako od šest organizacija iz Beograda tri organizacije tvrde da postoji, dve daju iskaz da ne znaju, a jedna tvrdi da ne postoji. Dok bi se za Beograd moglo protumačiti da je to zato što je u pitanju veliki grad, da je sistem socijalne zaštite dosta centralizovan i da do manjih organizacija u nekoj od 17 gradskih opština ne stižu informacije, takvo tumačenje bi se teško moglo primeniti na Zaječar, gde takođe postoji neslaganje u izjavama. Dodatna provera podataka koji su dostupni na sajtu SKGO⁶², gde postoji baza podataka o usvojenim lokalnim strategijama i telima nadležnim za njihovo sprovođenje, potvrdila je našu postavku o zainteresovanosti ili informisanosti OCD. Naime, za tri grada postoji tvrdnja da savet postoji, a nema ih u popisu u pomenutoj bazi za te gradove. Postoji mogućnost da je u međuvremenu savet formiran i da baza nije dovoljno ažurna, ali to ipak ukazuje da su OCD spremne na izjavu bez prethodne provere. S većom sigurnošću se možemo osloniti na odgovore u kojima je dat komentar o kvalitetu rada saveta, jer je pretpostavka da je dat na osnovu konkretnog iskustva. Takvih odgo-



vora je tek 36%. Iz njih sledi da dobro upućene organizacije jasno znaju ko je zadužen za pitanja socijalne politike u njihovoj opštini: „Savet ne postoji. Postoji pomoćnik predsednika opštine, zadužen za socijalna pitanja, i može se reći da ima sluha, ali ne i iskustva...”; „Postoje komisije koje se bave problemima dece, kao i tim za LPA za decu koji je godinama bio samo na papiru jer su članovi šireg sastava uradili LPA za decu. Ni s jednim se projektom nije konkurisalo iako je UNICEF podržavao ideje...”



Naišli smo samo na jedan odgovor koji bi se mogao protumačiti kao delimično pozitivan: „Savet postoji, mada smo

62 <http://strategije.skgo.org/>

mišljenja da može da bude i aktivniji. Najvažnija aktivnost saveta bila je izrada lokalne strategije socijalne zaštite u kojoj je deci posvećena velika pažnja; neke od predviđenih aktivnosti su i urađene, a neke nisu." Ostale procene su uglavnom negativne:

- „Postoji formalno, ali ne radi.”
- „Savet formalno postoji, ali je nefunkcionalan, članovi su nekompetentni, sastaje se samo zarad ostvarenja ciljeva lokalnih političara, ili za pokretanje projekata za koje je isključivo opština nosilac i suverena. Strateški pravci razvoja socijalne politike su u raskoraku s reformom ove oblasti i okrenuti institucionalizaciji umesto razvijanju servisa.”
- „Savet za socijalnu politiku je osnovan pre dve godine, kao deo projekta. Predsednica je lice zaposleno u opštinskoj upravi. Savet je imao samo jedan sastanak do sada, prilikom verifikovanja članova. Smatramo da je neaktivnost ovog tela izazvana pre svega preopterećenošću osobe koja radi u opštinskoj upravi, kao i nedovoljna senzibilisanost temom i nedovoljno znanje o socijalnoj zaštiti (lice je imenovalo opštinsko veće po političkoj liniji).”
- „Da, ali aktivnosti nisu razvijene. Smatramo da ukoliko se pojavi neki od većih problema, da se mogu brzo uključiti u njegovo rešavanje.”
- „Teška saradnja.”

Istovremeno, samo dve anketirane organizacije civilnog društva imaju svog predstavnika u savetu za socijalnu zaštitu, i to razvijenije organizacije iz gradova srednje veličine u različitim delovima Srbije. Ovakvi nalazi upućuju da je pitanje saveta u priličnoj meri zanemaran, da ga OCD doživljavaju kao deo sistema uprave daleko izvan njihovog domašaja i da mu ne posvećuju dovoljno pažnje. U tom delu postoji širok prostor za delovanje jer su funkcionalni saveti važan deo reforme sistema socijalne zaštite. Njihova uloga je u tome da kreiraju lokalnu politiku, ali imaju odgovornost i za njeno sprovođenje. Nažalost, pristup ovim savetima nije mnogo drugačiji od onoga prema drugim savetodavcima telima kao što su opštinski saveti za međunacionalne odnose, saveti za zapošljavanje, saveti za mlade... Iako iz ugla normativnih akata oni treba da imaju priličnu moć i uticaj, znatan deo lokalnih samouprava ne stvara okruženje u kojem bi oni profunkcionisali, a civilni sektor ne vrši dovoljan pritisak da se to ostvari.

Lokalni strateški dokumenti koji se odnose na socijalnu zaštitu i decu

I kod pitanja koje se odnosilo na poznavanje relevantnih lokalnih dokumenata, slika je slična kao kod poznavanja statusa saveta za socijalnu zaštitu. Samo jedna manja organizacija je izjavila da nisu dovoljno upoznati, dok su svi ostali dali neki odgovor, bez obzira je li to tvrdnja da dokumenti postoje ili ne. Već na prvi pogled je i ovde pokazano izvesno nepoznavanje prilika, jer se ponavlja situacija da organizacije iz istog grada daju različite odgovore, ili da dati odgovori ne odgovaraju realnom stanju, koje nije teško proverljivo jednostavnom pretragom na internetu. Tako se za dva velika grada, čiji su strateški dokumenti služili drugima kao model, izjavljuje da oni ne postoje, a za malu nerazvijenu opštinu da postoje. U tabeli je dat pregled odgovora OCD.

Lokalna dokumenta	Da	Ne	Bez odgovora	Ne zna
Strategija razvoja socijalne zaštite u opštini...	13	9	2	1
Lokalni plan za razvoj socijalnih usluga za decu	9	13	2	1
Odluka o pravima u socijalnoj zaštiti građana	13	9	2	1
Neki drugi dokument	6			1

Među odgovorima o postojanju nekog drugog srodnog dokumenta ispitanici prepoznaju srodne dokumente koji se odnose na pitanja vezana za Rome, osobe sa invaliditetom i mlade, a i broj tih navedenih dokumenata sličan je u ukupnom zbiru. Samo u jednom slučaju je naveden dokument koji se odnosi na izveštaj u stanju u opštini: Izveštaj o socijalnoj uključenosti na lokalnom nivou.

O tome u kojoj meri su OCD dobro upoznate s lokalnim dokumentima, govori i poređenje statistike njihovih odgovora sa statistikom dostupnom u zvaničnim bazama podataka. Tako OCD izjavljuju da strategija razvoja socijalne zaštite postoji u 75% opština /gradova u kojima one rade, dok se na osnovu javne baze podataka maksimalno može doći do podatka o 55%.

Tek je odgovor na sledeće pitanje pojasnio stvarni nivo upućenosti jer je 56% ispitanih potvrdno odgovorilo da je učestvovalo u izradi nekog od lokalnih dokumenata. Naša je procena da oni koji su učestvovali u tom procesu imaju mnogo jasniju sliku i pregled stanja u opštini. I ovde je vidljivo da manje organizacije u većim gradovima nisu ni uključene ni informisane, što potvrđuje već izneti zaključak da su to teme na kojima treba dodatno raditi.

Koliko Odluka o pravima prepoznaje usluge koje pružaju OCD

Samo trećina organizacija (36%) dalo je odgovor na ovo pitanje i može se očekivati da su oni pročitali Odluku. Ovaj podatak potvrđuje delimičnu sumnju u deo podataka koje su dali na prethodno pitanje, gde je 56% njih navelo da u njihovoj opštini postoji Odluka. Prema datim podacima, samo 20% ispitanih organizacija navelo je da je usluga koju oni pružaju uključena u Odluku. Lista usluga je prilično skromna: *svratište za decu; dnevni boravak za decu i mlade sa smetnjama u razvoju; pomoć i nega u kući*. Jedan od odgovora se podudara s našim uvidom o stanju na terenu: „Postoji usluga koju realizuje CSR, a ono što mi radimo nije uključeno.”

Predlozi ispitanika za unapređenje međusektorske saradnje

Ispitanicima je na kraju upitnika data prilika da iz ličnog ugla procene na koji način se može poboljšati međusektorska saradnje usmerena na decu korisnike usluga socijalne zaštite. Slede odgovori sumirani iz upitnika:

- izrada potrebnih dokumenata;
- redovni sastanci svih aktera;
- formiranje tima sa predstavnicima svih ustanova i institucija i organizacija i udruženja;
- identifikovanje aktera koji zaista rade na ovim pitanjima;
- stvaranje šire koalicije pružalaca usluga socijalne zaštite na lokalnom nivou;
- formiranje zajedničke platforme ili određenih pravilnika koji se tiču dece;
- upoznatost CSR-a sa uslugama koje postoje u lokalnoj zajednici;
- monitoring realizacije strategije u lokalnoj zajednici;
- izrada strategije socijalne zaštite na lokalnom nivou u čiju izradu bi bili uključeni svi relevantni akteri;
- zajedničko planiranje između obrazovnog i socijalnog sistema s gradskom upravom i udruženjima građana, realizacija projekata kroz LPA i druge strateške dokumente;
- da se uspostavi bolja saradnja između lokalne samouprave, institucija i organizacija civilnog društva koje se bave pitanjima zaštite dece i da se izglasa potpisivanje Protokola o međusektorskoj saradnji i osnivanju koordinacionog tela na lokalnom nivou;
- posebno uticati na svest zaposlenih u centrima za socijalni rad i donosilaca odluka (na raznim sastancima i obukama) koji teško prihvataju izmeštanje socijalnih usluga (iako je to po Zakonu).

Većina predloga upućuje na potrebu boljeg povezivanja i zajedničkog rada svih aktera uključenih u rešavanje problema dece korisnika usluga socijalne zaštite. Ne sporeći da lokalna vlast i institucije imaju mnogo veću odgovornost u kreiranju ambijenta i podrške za povezivanje i zajednički rad, ne treba zanemariti da OCD ne prepoznaju da je deo odgovornosti i na njima. Za kvalitetno učešće u kreiranju i sprovođenju podsticajnih mera za socijalno uključivanje svih ugroženih građana, a naročito dece, potrebno je bolje poznavanje i praćenje lokalnih politika.

Analiza stanja na terenu

Kruševac – Evrokontakt

Lokalna analiza je obuhvatila tri bitna dokumenta: a) Lokalni plan akcije za decu (2006–2011); b) Strategiju razvoja socijalne politike Grada Kruševca (2008–2012) i c) Odluku o pravima iz oblasti socijalne politike, donetu 2009. godine. Sva tri dokumenta su lako dostupna. U svim dokumentima su deca prepoznata kao ciljna grupa, a posebno kada je u pitanju hraniteljstvo jer je Kruševac regionalni centar za hraniteljstvo. Do 2010. je postojao trend povećanja budžeta za realizaciju Strategije, ali od tog doba počinje opadanje. Takođe, dve godine je veoma dobro funkcionisala komisija za izbor projekata i procenu uticaja Strategije, kao i tim za monitoring. Zadnje dve godine oba tela imaju smanjen intenzitet rada. Uočena je tendencija da se usvojena strateška dokumenta ne primenjuju, to jest da vremenom njihovo postojanje za lokalne institucije ne predstavlja obavezu – „pada u zaborav”.

Međusektorska saradnja između škola i centara za socijalni rad definisana je Posebnim protokolom o zaštiti dece od zlostavljanja i zanemarivanja. Saradnja se odvija na osnovu ličnih poznanstava i kontakata, a najčešća je u organizovanju skupova, tribina, savetodavnih usluga i interventnih aktivnosti u vezi s vršnjačkim nasilje i pomoći učenicima slabog materijalnog stanja. Razumevanje potrebe za međusektorskom saradnjom postoji i uglavnom je iniciraju škole.

Predstavnici Školske uprave (ŠU) procenjuju da saradnja između škola i centara za socijalni rad postoji u manjem obimu i interventne je prirode. Škole nemaju povratne informacije o slučajevima prijavljenim CSR, izuzev kada sami to zahtevaju. Retko rade zajednički na rešavanju slučajeva (konferencije slučajeva). Takvu procenu situacije dobijaju na osnovu izveštaja, informacija iz škola i uvidom u dokumentaciju. Proces implementacije saradnje po Opštem protokolu ŠU prati uvidom u programe zaštite i izveštaje na kraju školske godine. Kočnice boljoj međusektorskoj saradnji neophodan su viši stepen profesionalizma u radu na slučajevima.

Prema izjavi predstavnika lokalne samouprave, međusektorska saradnja nije regulisana nijednim dokumentom. Ostvaruje se *ad hoc*, isključivo kroz najneophodniju primenu Posebnih protokola. Duskora nije ni bilo inicijativa za bolje regulisanje međusektorske saradnje, a izuzetak je nedavna inicijativa UG *Korak napred* za donošenje lokalnog protokola za zaštitu dece od zlostavljanja i zanemarivanja. Lokalna samouprava svoju ulogu vidi u podsticanju formiranja lokalnog koordinacionog tela i u podršci tom telu, i u zaključivanju međusektorskog protokola za zaštitu dece.

Intervjuisani predstavnik Centra za socijalni rad Kruševac bila je direktorka institucije. Međusektorska saradnja je zasnovana na Opštem protokolu i zaključenim Protokolima sa dve osnovne škole u programu „Škola bez nasilja”. Dosadašnja saradnja se temeljila na tome da svako radi poslove iz svoje nadležnosti, definisane protokolom. Procenjuju da je za unapređenje međusektorske saradnje neophodna dodatna zajednička edukacija, pre svega radi osnaživanja psihološko-pedagoških službi u školama za odgovarajuće reakcije. Škole im se najčešće obraćaju u slučajevima zlostavljanja, zanemarivanja i vršnjačkog nasilja, o čemu nema uzajamnih povratnih informacija. Rezultati takve saradnje jesu nedovoljno delotvorne mere. Po ovom pitanju, centar za socijalni rad bi trebalo da ima koordinirajuću ulogu, a lokalna samouprava bi trebalo da podržava preventivne programe i usluge.

O nalazima lokalne analize pokrenuta je javna debata na okruglom stolu sa predstavnicima svih ključnih aktera. Zaključak debate je bio da nisu zaživele sve usluge koje su planirane Lokalnim planom akcije za decu i LPA za decu, Strategijom za razvoj socijalne politike Grada Kruševca i Odlukom o pravima u oblasti socijalne politike, koje bi dodatno doprinele kvalitetnijoj brizi u oblasti socijalne sigurnosti građana. Kada je u pitanju međusektorska saradnja, zaključak je da je neophodna dodatna regulacija potpisanih protokola, koje će preciznije regulisati obaveze u procesima postupanja.

Ključna dobit koju partnerska organizacija prepoznaje iz učešća u ovom istraživanju jeste uspostavljanje bolje saradnje s lokalnim akterima u zaštiti dece, njihovo međusobno okupljanje i pokretanje dijaloga.

Preporuke

1. Jasnije definisanja procedura, obaveza i odgovornosti lokalnim protokolom o saradnji i formiranje međusektorskog koordinacionog tela u lokalnoj zajednici.
2. Jačanje svesti ključnih aktera o značaju problema i potrebi za efikasnijom zaštitom dece i nužnosti zajedničkog rada na rešavanju.
3. Unaprediti brzinu i efikasnost reagovanja CSR u davanju povratnih informacija i angažovanje većeg broja saradnika CSR.
4. Dodatna edukacija donosilaca odluka u lokalnoj samoupravi o novom Zakonu o socijalnoj zaštiti.

Aleksinac – Društvo za razvoj kreativnosti

Prilikom analize prikupljena su četiri dokumenta vezana za oblast podrške deci i to: a) Strateški plan za razvoj socijalne zaštite opštine Aleksinac (2008–2012); b) Strateški plan ekonomskog razvoja opštine Aleksinac (2006–2008); c) Strategija održivog razvoja opštine Aleksinac (2010–2020); č) Odluka o osnivanju Fonda za podsticanje obdarenih učenika i studenata s teritorije opštine Aleksinac. Sva dokumenta su na zvaničnom sajtu Opštine Aleksinac i javno su dostupni. Među uslugama predviđenim u opštini jesu i usluge porodičnog smeštaja. U opštini Aleksinac nije potpisan Protokol o međusektorskoj saradnji, mada je potpisano više specifičnih Protokola u okviru pojedinačnih projekata realizovanih prethodnih godina.

Kako je istekao period na koji su neka od dokumenata izrađena i nisu više u saglasnosti sa aktuelnim zakonima, treba ih revidirati, dopuniti, ili izraditi potpuno nove, uz uključivanje svih aktera.

Pri prikupljanju dodatnih informacija kroz polustrukturisane intervju s ključnim akterima, jedino lokalna samouprava nije mogla da pronađe adekvatnu osobu koja se bavi pitanjem međusektorske saradnje. Nije bilo drugih teškoća, ni u zakazvanju ni prilikom realizacije intervjua. Svi akteri su bili otvoreni i spremni za saradnju, upoznati s temom i s neskrivenim nezadovoljstvom su govorili o poteškoćama na koje nailaze i nemoći koju osećaju jer ne mogu na pravi način da obave svoje zadatke.

Međusektorska saradnja se svodi na pojedinačne slučajeve koji se rešavaju u zakonskim okvirima i ne zalaze u suštinsko rešavanje problema. Pristup u velikoj meri zavisi od rukovodioca ustanove, odnosno institucije, bez obzira da li se radi o CSR ili o školama. Stepem zainteresovanosti rukovodioca za ovu oblast direktno se odražava i na neposredni rad samih radnika institucija. Saradnja zavisi pre svega od ličnosti koja bi trebalo da se bavi ovim pitanjima.

Predstavnici Centra za socijalni rad motivisani su da rade, ali dosad nisu imali podršku rukovodećeg kadra. Došlo je do promene nakon smene rukovodioca pre nekoliko meseci, pa misle da će u budućnosti imati mnogo veću podršku za međusektorsku saradnju. I savetnici i voditelji slučaja procenjuju da su preopterećeni jer imaju mnogo veći broj porodica koje obilaze od broja koji je propisan i broja koji bi bio optimalan da oni obave svoj posao i postignu najbolje rezultate. Opterećenje je uzrokovano i time što obavljaju i niz drugih poslova, a uza sve to ne postoje zakonske procedure za kažnjavanje odgovornih za zapostavljanje ili zanemarivanje dece, već se sve svodi na pisanje izveštaja o zatečenom stanju u porodici.

Po oceni intervjuisanih i u školama međusektorska saradnja zavisi od rukovodioca. Tako je u jednoj školi odlična, dok su u drugoj zaposleni izjavljuju da su motivisani, ali da su im ruke za dublje uključivanje u rešavanje problema vezane zbog nezainteresovanosti direktora. Sve se zasniva na

minimalnom zadovoljavanju zakonskih procedura. U praksi su prisutna tri načina saradnje: *ad hoc*, pisanim podneskom i na osnovu ličnih kontakata. Saradnja se sastoji u međusobnoj razmeni informacija i stručnoj pomoći, prijavljivanju učenika koji neredovno pohađaju nastavu, međusobnoj podršci kod procena porodične situacije i izrade IOP-a. Predstavnici školskih timova takođe ne mogu ništa uraditi i pomoći deci jer se njihov posao svodi na obaveštavanje CSR-a o problemima dece i zajedničkim izveštavanjem sa predstavnicima CSR-a o zatečenom stanju.

Dok obe škole imaju podatke o broju upućenih i primljenih dopisa/zahteva CSR-u i podatke o broju održanih sastanaka/konferencija slučajeva, a jedna i podatke o rešenom broju slučajeva, CSR je manje zainteresovan za zajedničko „sastančenje” jer su preopterećeni i više usmereni ka brzom i efikasnom rešavanju slučajeva.

U ovom trenutku glavni akteri (i škole i CSR) prebacuju odgovornost jedni na druge i smatraju da su „oni drugi” ti koji treba da daju veći doprinos u međusektorskoj saradnji. Takođe, i jedni i drugi su svesni da se samo zajedničkim radom mogu postići rezultati, ali im nedostaje neko ko će ih organizovati i koordinisati. Oba aktera upiru prst u lokalnu samoupravu kao najodgovornijeg činioca za iniciranje i postavljanje temelja međusektorske saradnje, dok aktuelna lokalna vlast u ovom trenutku apsolutno ne vidi svoju ulogu u međusektorskoj saradnji. Zaključak je da su svi akteri potpuno nemoćni da sad bilo šta preduzmu što bi na neki način svima pomoglo da se popravi ovo stanje, u kome deca najviše ispaštaju.

Ukupna analiza je predstavljena na okruglom stolu kome su prisustvovali predstavnici škola, Centra za socijalni rad, Zdravstvenog centra Aleksinac, civilnog sektora i zainteresovani građani. Bili su prisutni predstavnici lokalne uprave, ali ne i predstavnici lokalne vlasti.

Partnerska organizacija je prepoznala da je učešće u ovom istraživanju doprinelo da se uključe u teme koje su im dosad bile relativno nepoznate, jer nisu bile zastupljene u projektima realizovanim u proteklom razdoblju. Pored toga im je značajno što su došli do nekih novih informacija, i što su inicirali razmišljanje svih saradnika da se organizacija aktivnije uključi u rešavanje ove problematike, koja je pre svega humana.

Preporuke:

1. Pokrenuti inicijativu za formulisanje i potpisivanje Protokola o međusektorskoj saradnji na lokalnom nivou. Protokolom bi trebalo jasno definisati uloge, obaveze i odgovornosti svih uključenih aktera. Na taj način bi bila izbegnuta sva eventualna pitanja i neodumice vezane za nadležnost i odgovornost u rešavanju pojedinačnih slučajeva.
2. Lokalna samouprava treba da bude uključena u međusektorsku saradnju zbog: a) iniciranja sastanka i zajedničke saradnje (mišljenje predstavnika CSR-a); b) organizovanja i koordinisanja rada tela za međusektorsku saradnju (predstavnici škola); c) finansijske podrške.
3. Potrebna je bolja organizacija rada u CSR-U kako bi se svaki pojedinačni slučaj rešio u potpunosti.

Niš – Centar lokalne demokratije LDA

Ukupno je prikupljeno i analizirano deset strateških dokumenata i lokalnih odluka: Revidirana Strategija razvoja Grada Niša za period 2009–2020; Program razvoja Grada Niša za 2012. godinu; Lokalni plan akcije za decu Grada Niša „Niš po meri dece”; Strategija bezbednosti Grada Niša, 2010; Godišnji operativni plan Centra za socijalni rad „Sveti Sava”, Niš; Odluka o osnivanju fondacije „Hraniteljstvo po meri deteta”; Odluka o ostvarivanju prava u oblasti društvene brige o deci; Odluka o pravima iz oblasti socijalne zaštite na teritoriji Grada Niša (prečišćen tekst); Odluka o izmenama i dopunama Odluke o finansijskoj podršci porodici s decom na teritoriji Grada Niša; Odluka o finansijskoj podršci porodici s decom na teritoriji Grada Niša. Većina dokumenata je jav-

no dostupna, osim Strategije socijalne zaštite Grada Niša, koja je još u izradi. Ne postoji poseban Protokol o saradnji između Centra za socijalni rad i škola.

Većina intervjua je realizovana bez teškoća, osim u dva slučaja. U jednom slučaju je poslat dodatni poziv, uz pozivanje na Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, kako bi se kompletirale informacije. Pored toga, Centar za porodični smeštaj i usvojenje u Nišu tražio je da se prethodno obezbedi posebna dozvola Ministarstva za realizaciju intervjua sa zaposlenima u Centru. Poseban zahtev za dozvolu upućen je Državnom sekretaru za oblast socijalne zaštite, ali odgovor do sada nije dobijen. U međuvremenu je na osnovu ličnih kontakata ipak ostvaren intervjui s direktorkom Centra. Opšti utisak je da su predstavnici institucija bili uglavnom otvoreni za saradnju, ali joj nisu pridavali poseban značaj. Za vreme intervjua su navodili da su upoznati sa određenim opštim dokumentima u kojima se predviđa saradnja škole i CSR-a, ali je bilo teškoća da ih konkretno navedu.

Trenutno ne postoji nijedno multisektorsko telo u oblasti zaštite dece na nivou Grada Niša. Uprava za dečju, socijalnu i primarnu zdravstvenu zaštitu Grada Niša nema uvid u saradnju škola i Centra za socijalni rad. Školska uprava kao institucija ne interveniše u saradnji škola i Centra za socijalni rad i nema uvid u realizaciju protokola o saradnji u zaštiti dece od zlostavljanja i zanemarivanja potpisanih između pojedinih škola i Centra za socijalni rad.

Međusektorska saradnja se odvija povremeno, prema potrebi, i ocenjena je osrednje uspešnom. U najvećem broju slučajeva iniciraju je škole pošto uoče problem kod učenika. Ne postoji praksa dostavljanja zvaničnih povratnih informacija školama o primenjenim merama socijalne zaštite za njihove učenike. Opterećenost poslom zaposlenih u Centru za socijalni rad prevazilazi propisane standarde. Dosadašnje inicijative za unapređenje saradnje bile su sporadične, bez dugoročnih efekata i uglavnom su dolazile „sa strane”, od organizacija civilnog društva, pojedinih službi ili pojedinaca. Ocena je da lokalna samouprava mora biti inicijator i koordinator saradnje.

Javnoj debati o nalazima istraživanja, koja je organizovana uz podršku Medija centra u Nišu, prisustvovala je velika većina pozvanih, osim predstavnika Školske uprave, Uprave za obrazovanje, kulturu, omladinu i sport i CSR-a. U raspravi nakon prezentovanja rezultata, predstavnici osnovnih škola i Uprave za dečju, socijalnu i primarnu zdravstvenu zaštitu potvrdili su nalaze, i ilustrovali ih primerima iz sopstvene prakse. Gradski većnik je i sam u svom dosadašnjem radu primetio slične probleme u međusektorskoj saradnji na nivou Grada te je, u skladu s tim, podržao preporuke sročene na osnovu nalaza istraživanja. Na skupu je takođe saopštena informacija o formiranju radnog tima predstavnika svih ustanova socijalne zaštite na teritoriji, uz naglasak da se to može smatrati prvim korakom lokalne samouprave u preuzimanju uloge inicijatora i koordinatora saradnje aktera na lokalnom nivou. To je i jedna od preporuka proizašla iz istraživanja, a podržali su je prisutni učesnici skupa. Lokalna samouprava je najavila i ponovo aktiviranje rada jedinog multisektorskog tela na nivou grada Niša, Međusektorske komisije za inkluziju. Zaključeno je da na nivou grada postoje dobri resursi za kvalitetno pružanje usluga zaštite dece i uspostavljanje međusektorske saradnje u tom procesu, ali da te resurse treba unaprediti uspostavljanjem delotvornih kanala komunikacije i koordinacije rada aktera koji se bave decom na lokalnom nivou. Ključni nalazi istraživanja, dopunjeni preporukama učesnika javne debate, upućeni su lokalnoj samoupravi.

Najveći izazov za partnersku organizaciju bilo je zakazivanje prvih sastanaka sa čelnicima institucija koje su mapirali kao relevantne na lokalnom nivou i prolazak kroz proceduru traženja formalne dozvole od Ministarstva. Dobit koju su prepoznali jeste uspostavljanje novih i obnavljanje ranije uspostavljenih kontakata s predstavnicima lokalnih institucija.

Preporuke:

1. Poboljšati nivo informisanosti zaposlenih u institucijama koje se bave decom, prvenstveno škola i Centra za socijalni rad, sa postojećim lokalnim dokumentima na koje njihova saradnja treba da se oslanja.
2. Lokalna samouprava treba da pokrene inicijativu za unapređenje saradnje Centra za socijalni rad i osnovnih škola na teritoriji Grada Niša i da potom, preko odgovarajućih struktura u lokalnoj samoupravi, preuzme ulogu koordinatora ove saradnje.
3. Pokrenuti inicijativu za definisanje Protokola o saradnji Centra za socijalni rad i osnovnih škola na teritoriji Grada Niša i ponuditi na potpisivanje ovim institucijama.
4. Protokolom o saradnji jasno definisati uzajamne odnose i obaveze, internu raspodelu zaduženja, načine komunikacije i postupke u saradnji ovih institucija, trebalo bi da protokol ima obavezujući karakter.
5. Uvesti praksu redovnih konsultativnih sastanaka i zajedničkih edukacija zaposlenih u Centru za socijalni rad i školama na teritoriji Grada Niša.
6. Uspostaviti multisektorsku saradnju u oblasti zaštite dece na institucionalnom nivou u punom kapacitetu kroz formiranje mreže institucija koje se bave decom i odgovarajućeg multisektorskog koordinacionog tela na nivou Grada Niša.
7. Odrediti sredstva u gradskom budžetu za podršku multisektorskim inicijativama za zaštitu dece.

Knjaževac – Centar za kreativni razvoj

Prikupljeno je ukupno pet lokalnih dokumenata: Strategija održivog razvoja; Strategija socijalne politike 2008–2012; Strategija socijalne politike 2013–2018 (dokument je izrađen, završen je konsultativni proces, čeka se na usvajanje u Skupštini Opštine); Sporazum o saradnji za angažovanje kućnih voditeljica za decu ometenu u razvoju u svojstvu ličnih asistenata u nastavi. Sva dokumenta su bila lako dostupna i nalaze se na sajtu lokalne samouprave, osim sporazuma o saradnji za angažovanje voditeljica i Protokola tima za borbu protiv nasilja. Prvi je obezbeđen kroz lične kontakte, dok je drugi bio nedostupan. Opština Knjaževac nema razvijen Lokalni akcioni plan za decu.

Opština trenutno organizuje nekoliko usluga koje podrazumevaju saradnju većeg broja institucija i organizacija u oblasti zaštite dece kao što su: dnevni boravak za decu ometenu u razvoju, angažovanje voditeljica u kući za decu ometenu u razvoju u svojstvu ličnog asistenta u nastavi (projektna saradnja), i delovanje mobilnog tima za žrtve nasilja (projektno). Saradnja na ovim programima u potpunosti se sprovodi.

U toku istraživanja nije bilo teškoća, sagovornici su davali informacije kroz formalni i kroz neformalni razgovor i pokazali visoku zainteresovanost za temu. Ocenjeno je da međusobna saradnja nije u potpunosti jasno definisana, uglavnom se ostvaruje po potrebi i na osnovu ličnih kontakata pri prikupljanju informacija. Organizovani sastanci nisu redovni. Međusektorska saradnja se najčešće realizuje kroz posredovanje između porodice i škole, koje sprovodi CSR da bi se došlo do podataka radi rešavanja problema. Škola dobija informacije od CSR-a o pravima dece i novoj zakonskoj regulativi.

Većina zaposlenih u školi smatra da je saradnja sa CSR-om prvenstveno zaduženje pedagoga i psihologa i nema interesovanja za bavljenje ovim problemom. Postoji neusaglašenost aktivnosti zbog nesistematskog pristupa. Škole se najčešće obraćaju CSR-u u slučajevima kada primete da su ugroženi interesi nekog učenika, da je dete uznemireno zbog situacije u porodici, kada primeti nasilje nad detetom, asocijalno ponašanje u školi ili nepohađanje nastave. Češći je slučaj da se CSR obraća školi tražeći mišljenje o deci. Kada su uzroci problema u ponašanju dece porodični pro-

blemi, roditelji se upućuju u Centar jer škola tu više nema nadležnosti, s tim što roditelji nemaju obavezu javljanja i odlaska u CSR. Često je komunikacija samo na bazi razmene informacija, a povratna informacija je najčešće u neformalnom obliku.

Mišljenje anketiranih jeste da je saradnja na zadovoljavajućem nivou iz ugla potreba zajednice, ali da ima dosta prostora da se unapredi i formalizuje. Potrebno je uspostaviti sistemsku saradnju, redovne sastanke, definisati koordinisanu strukturu i ustanoviti dugoročni plan saradnje predstavnika škola i CSR-a. Kako je dosadašnja saradnja bila postavljena kao projektna aktivnost, kroz koju je formiran i tim za borbu protiv nasilja, bilo bi dobro da se s tim nastavi i da se uspostavi i izvan projekta. Prvi korak je uspostavljanje mehanizama za bolje međusobno informisanje, koje se ne oslanja samo na lične kontakte. Ovo je naročito važno u oblasti preventivnih programa koji se bave problemima bolesti zavisnosti kod dece, nasilja (porodičnog, u školama...), zdravlja, bezbednosti dece itd.

Lokalna samouprava je naglasila neophodnost formiranja međusektorskog tima, koji bi se bavio pitanjima zaštite dece i bio sastavljen od predstavnika ključnih institucija što deluju u oblasti zaštite dece, institucija kulture, zdravstva i NVO sektora. Takođe, neophodno je što pre usvojiti Lokalni akcioni plan za decu koji će obuhvatati sve mere i korake u realizovanju dugoročne međusektorske saradnje.

Debata o nalazima istraživanja odlagana je dva puta zbog zauzetosti pozvanih, a kada je održana, odazvali su se predstavnici osnovnih škola, lokalne samouprave, civilnog sektora i medija. Reakcije prisutnih na prezentaciju nalaza istraživanja bile su vrlo pozitivne, zanovane na mišljenju da je ovo pitanje kome se ne pridaje dovoljno pažnje i da je ovo odlična inicijativa koja teži konkretnijem rešavanju problema. Najviše komentara je dobijeno od predstavnika škola. Prisutni su predložili uvođenje asistenata za decu koja rade po IOP-u. Prepoznali su da im nedostaje pozicija logopeda i defektologa na lokalnom nivou kako bi podrška deci kojoj je pomoć potrebna bila kvalitetnija. Predložene su i preventivne mere u oblasti zaštite dece u školama. Sistemski pristup ovom problemu naveden je kao još jedan od prioriteta, uz formiranje radnih tela koja se redovno sastaju i okupljaju sve značajne aktere iz oblasti zaštite dece.

Najveći izazov za organizaciju bila je analiza dokumenata i intervju, kao i njihovo usaglašavanje u formi izveštaja, jer ranije nisu imali prilike da se time bave. Izazov je bio i okupiti relevantne aktere u čijoj je nadležnosti pitanje zaštite dece. Kroz učešće u postupku istraživanja, organizacija je razvila nove kapacitete za procese pribavljanja kvalitetnih informacija iz oblasti tema koje se tiču njihove oblasti delovanja. Pored ovoga, kroz celokupan proces je razvijana saradnja između organizacije i institucija koje vide kao glavne zainteresovane strane u pitanjima zaštite dece i unapređenja položaja dece u lokalnoj zajednici: *„Ovakav vid delovanja smatramo vrlo bitnim jer postavlja bazu za kasnije delovanje. Važno je nastaviti pokrenute inicijative na ovom polju i pokrenuti postupak prilagođavanja postojećih dokumenta kao i izradu novih.“*

Preporuke:

1. Formirati lokalno radno telo nadležno za unapređenje međusektorske saradnje.
2. Započeti kreiranje lokalnih dokumenata koji daju jasnije preporuke za zaštitu dece, naročito Lokalnog plana akcije.

Svrljig – Centar za građanski aktivizam

Za potrebe istraživanja prikupljena su sledeća dokumenta koja definišu lokalnu politiku brige o deci i mladima: Strategija razvoja socijalne zaštite opštine Svrljig (2012–2016); Lokalni akcioni plan za mlade (2012–2016); Odluka o finansijskoj pomoći bračnim parovima; Odluka o pravima i uslugama iz oblasti socijalne zaštite u opštini Svrljig; Rešenje o obrazovanju komisije za proce-

nu potreba za pružanje dodatne obrazovne i socijalne podrške detetu i učeniku; Program zaštite dece i učenika od nasilja, zlostavljanja i zanemarivanja OŠ *Dobrila Stambolić*; Akcioni plan za ostvarivanje programa zaštite dece i učenika od nasilja, zlostavljanja i zanemarivanja OŠ *Dobrila Stambolić* za školsku 2012/2013. godinu. Od dokumenata je javno dostupan samo LPA za mlade na sajtu KzM Svrljig. U Opštini Svrljig ne postoji Protokol o međusektorskoj saradnji.

Relativno mala zajednica i visok nivo ličnih poznanstava svih aktera omogućili su da do se svih dokumenata dođe kroz neposrednu komunikaciju. Nije bilo formalnog podnošenja zahteva, ili drugih vrsta podnesaka akterima iz CSR-a, osnovne škole, lokalne samouprave. Odabrani akteri su bili saradljivi i vrlo otvoreni za razgovor. Dobro su upućeni u teme intervjua i davali su kvalitetne odgovore, na osnovu kojih je bilo moguće izvesti analizu.

Svi anketirani su svesni nepostojanja Protokola o međusektorskoj saradnji na lokalnom nivou; potvrđuju da je bilo nekih inicijativa u tom pravcu, a da je trenutno u pripremi Protokol o saradnji CSR-a i osnovne škole u Svrljigu. Svi su iskazali interesovanje i spremnost da se protokol što pre izradi i zaključi. Lokalnim odlukama je ovo pitanje rešeno na formalan način i uopšteno. Postojeća saradnja je ocenjena kao zadovoljavajuća, zasnovana je na razumevanju i potrebama. Ostvaruje se periodično, uglavnom pisanim podnescima i gotovo uvek postoji povratna informacija. Najveću prepreku vide u nedostatku slobodnog vremena, materijalnih sredstava, kadrova i apatije. Njihovi predlozi za unapređenje saradnje idu u pravcu prevazilaženja prepreka tj. smatraju da se saradnja može unaprediti produblivanjem podrške u zajedničkim i drugim projektima aktera, rešavanjem konkretnih slučajeva, većom upornošću, boljim i većim obezbeđenjem finansijskih sredstava iz budžeta lokalne samouprave, planiranjem vremena za međusektorsku saradnju i zaključenjem Protokola o međusektorskoj saradnji na lokalnom nivou.

Javna debata je održana uz prisustvo velikog broja predstavnika svih lokalnih institucija. Zaključci skupa su da treba raditi na donošenju protokola o međusektorskoj saradnji i da se pomogne organizovanje kluba hranitelja. Lokalna partnerska organizacija zaključila je da je kroz saradnju na ovom istraživanju povećala svoje kapacitete kroz sticanje novih znanja i iskustava, da su unapredili saradnju sa organizacijama iz drugih uključenih gradova, što će im biti podsticaj za buduće uzimanje učešća u pokretanju sličnih inicijativa.

Preporuke:

1. Da svi relevantni akteri međusektorske saradnje na lokalnom nivou (LS, institucije, organizacije, javne ustanove i preduzeća) u narednom periodu utvrde i dogovore lokalni skup/ sastanak na kome bi dogovorili ciljeve i zadatke međusaradnje,
2. Pokrenuti raspravu kroz koju bi se načelno usaglasili stavovi i pravci delovanja međusektorske saradnje, a nakon toga usaglasio tekst Protokola kojim bi regulisali međusobna prava, obaveze i nadležnosti na kojima će počivati saradnja.
3. Usaglašen tekst staviti „na papir”, zaključiti Protokol o međusektorskoj saradnji (čiji bi potpisnici bili svi akteri) ili više pojedinačnih protokola o saradnji.

Novi Sad – Centar za proizvodnju znanja i veština

Lokalna dokumenata Grada Novog Sada uglavnom nisu postavljena na veb-stranice gradskih uprava i kao takva nisu transparentna. Objavljena su u službenim glasnicima, što ne daje mogućnost lakog pristupa i uvida. Većina dokumenata je pribavljena preko privatnih poznanstava, ali je postojala nedoumica šta je od toga na snazi i šta je relevantno. Sva relevantna dokumenta iz oblasti socijalne zaštite Grada Novog Sada dobili smo lično od predstavnika Gradske uprave za socijalnu i dečju zaštitu.

Za potrebe analize prikupljena su sledeća dokumenta: Program unapređenja socijalne zaštite Grada Novog Sada u 2012. godini; Obrazloženje programa unapređenja socijalne zaštite Grada Novog Sada u 2012. godini; Odluka o socijalnoj zaštiti Grada Novog Sada; Odluka o izmenama Odluke o socijalnoj zaštiti Grada Novog Sada; Odluka o pravima na finansijsku podršku porodici s decom; Odluka o izmenama Odluke o pravima na finansijsku podršku porodici s decom; Javni konkurs za dodelu sredstava iz budžeta Grada Novog Sada za realizaciju programa kojima se obezbeđuju posebni oblici socijalne zaštite, a od interesa su za Grad Novi Sad za 2012. godinu; Lokalni akcioni plan politike za mlade Grada Novog Sada u 2012. godini; Protokol o saradnji između institucija i NVO u Operativnoj mreži za zaštitu žena i dece od nasilja u porodici ZORA na teritoriji Grada Novog Sada, 2010; Informator o uslugama operativne mreže ZORA na teritoriji Grada Novog Sada, 2011. Na osnovu prikupljenih informacija, lokalni dokumenti prepoznaju decu kao važnu korisničku grupu, ali međusektorska saradnja nije definisana lokalnim aktima u oblasti socijalne zaštite. Predstavnici škola su se izjasnili da procedure o saradnji sa CSR-om nisu do kraja definisane i da imaju potrebu da se uspostavi bolja saradnja i tačno definišu procedure i situacije u kojima mogu da se obraćaju CSR-u. S druge strane, predstavnik iz Službe za zaštitu dece i mladih u CSR-u navodi da su procedure saradnje sa osnovnim školama definisane Opštim i Posebnim protokolom i da se saradnja uvek realizuje kada postoji potreba za to. Oni saradnju sa školama opisuju kao zadovoljavajuću. CSR nema evidenciju o broju konkretnih slučajeva u kojima je ostvarena saradnja sa osnovnim školama, što bi argumentovalo njihovu tvrdnju o dobroj saradnji. Navode da bi se do tog podatka eventualno moglo doći u pisarnici CSR-a, na osnovu pismenih podnesaka škola. Školska uprava takođe nema bazu podataka o broju realizovanih slučajeva između škola i CSR-a i nije toliko usredsređena na podsticanje i osnaživanje ove saradnje. Gradska uprava za socijalnu i dečju zaštitu ne prepoznaje svoju ulogu u iniciranju međusektorske saradnje, već ističu da oni stvaraju uslove za tu saradnju, a da je dalje na akterima da je pokrenu i realizuju u zavisnosti od konkretnih potreba svake strane. Većina intervjuisanih je bila zainteresovana za saradnju, ali su pojedinci napomenuli da bi bilo bolje da su upitnici anonimni jer im je iznošenje podataka o ustanovi u kojoj rade problem i poteškoća. Ceo proces je u pojedinim slučajevima znatno usporavan proceduralnim razlozima, odnosno neophodnošću dobijanja odobrenja od rukovodilaca ustanova (slanje formalnih pisama s molbom za odobrenje intervjua, čekanje na odgovor od rukovodilaca...). Osim proceduralnih razloga, poteškoću je u pojedinim slučajevima predstavljala i preuzetost predviđenih aktera. Plan intervjua je u velikoj meri ostvaren, osim sa OŠ *Dušan Radović* i predstavnikom međusektorske mreže za zaštitu dece od nasilja, zlostavljanja i zanemarivanja – ZORA, Novi Sad. Osobe u koordinativnom telu mreže su u datom trenutku bile preuzete tekućim poslovima, ali i organizacijom čina potpisivanja protokola o saradnji organizacija članica mreže. Postojao je plan da intervjuišemo i predstavnik OŠ *Dušan Radović*, koja se nalazi na periferiji grada, u blizini romskih naselja, i obuhvata najveći broj romske dece iz socijalno deprivirane sredine s periferije grada. Škola je bila uključena u brojne projekte podrške inkluziji Roma, a deca su imala i podršku romskog pedagoškog asistenta. Nakon više pokušaja da se uspostavi kontakt, usledio je negativan odgovor i nije dopušteno sprovođenje intervjua. Navedeni razlog je velika opterećenost stručne službe tekućim poslovima.

Sve intervjuisane strane su se usaglasile da volja za saradnjom postoji, ali da procedure nisu do kraja razrađene, ili nisu uopšte definisane, te da je ona stihijske prirode, od slučaja do slučaja. Postoji saglasnost da je saradnju neophodno unapređivati, ali se stavovi o tome od koga očekuju da bude inicijator međusobno razlikuju i uvek upućuju na drugu stranu. Zaposleni u CSR-u ističu manjak resursa, kako materijalnih tako i ljudskih. Regionalni centar za porodični smeštaj formalno ne postoji i čeka se usvajanje budžeta AP Vojvodine za 2013. godinu. Postoji plan osnivanja regionalnih centara u Novom Sadu, Subotici i Beloj Crkvi. Time bi se umnogome olakšao rad zaposlenih u CSR NS i smanjio broj predmeta po stručnom radniku. Samim tim, poboljšao bi se i kvalitet njihove usluge.

Javna debata je održana u Velikoj sali Skupštine grada Novog Sada, u okviru akreditovane konferencije pod nazivom „Škole usmerene na zdravlje“, a u organizaciji Centra za proizvodnju znanja i veština. Javnoj debati su prisustvovali nastavnici, stručni saradnici i direktori 28 srednjih i osnovnih škola iz Novog Sada, predstavnici Kancelarije za mlade, Pokrajinski zavod za socijalnu zaštitu, Kancelarija za inkluziju Roma APV, predstavnici Univerziteta, socijalni radnici, predstavnici Školske uprave i Gradske uprave za sport i omladinu Grada Novog Sada. Prisutni su upoznati sa osnovnim nalazima i preporukama istraživanja, a naročito interesovanje pokazali su za segment međusektorske saradnje. Izostanak kvalitetne saradnje na liniji škola – Centar za socijalni rad jeste situacija prepoznata kod većine prisutnih na skupu. Događaj su ispratili novosadski mediji.

Najveći izazov prilikom sprovođenja istraživanje bilo je savladavanje hermetičnosti i nepoverenja institucija. Čak i nakon dodatnog pojašnjenja, neki pojedinci su nevoljno pristajali na saradnju. Dobit koju je organizacija prepoznala kroz učešće u istraživanju odnosi se na uspostavljanje komunikacije sa zaposlenima u brojnim ustanovama i institucijama iz lokalne sredine. Ovako ostvareni kontakti i načelno dobra saradnja, uspostavljena s voljnima da izađu u susret, biće od velike koristi u daljem radu, kako Centra tako i pojedinačno.

Preporuke:

1. Grad i lokalna samouprava treba da uvrste načine međusektorske saradnje u lokalna dokumenta.
2. Predstavnici CSR-a treba češće da odlaze u škole i prisustvuju nastavničkim večima, radi upućivanja zaposlenih u načine i oblike saradnje.
3. CSR treba da organizuje edukacije za predstavnike timova za zaštitu dece u školama.
4. Povezivati škole i CSR realizacijom projekata u partnerstvu.

Da bi ovo bilo ostvareno, neophodno je da se akteri neposredno mobiliju i pokažu inicijativu za rešavanje prepoznatih problema. Ono što civilni sektor u toj situaciji može da uradi jeste da nastavi da senzibilize kako javnost tako i same aktere ukazujući na nedostatke postojećeg i prednosti unapređenog sistema komunikacije i saradnje između ustanova. Takođe se procenjuje da bi uloga Pokrajinskog sekretarijata za zdravstvo, socijalnu politiku i demografiju mogla biti značajnija u podršci i unapređivanju kvaliteta ovih usluga.

Zaključak

Kao što se može videti iz prikazanih nalaza, u Srbiji još uvek postoji veliki stepen socijalne isključenosti dece u oblasti obrazovanja. Iako su u Srbiji načinjeni veliki pomaci u oblasti obrazovanja nakon 2000. godine, ne možemo a da ne primetimo da još uvek postoje poteškoće sa obuhvatanjem dece osnovnim i srednjoškolskim obrazovanjem. Podaci ukazuju na to da je stopa završavanja osnovne škole najmanja kod dece iz marginalizovanih grupa (Romi, deca sa sela, deca sa invaliditetom).

Nalazi istraživanja pokazuju da se u velikom broju strategija i zakona insistira na međusektorskoj saradnji kao preduslovu za rešavanje problema njihove isključenosti u Srbiji. Nažalost, svedoci smo da se primena zakona i akcionih planova ne sprovodi u skladu s planiranim i da postoji odsustvo instrumenata za praćenje njihove implementacije. Takođe, nalazi iz našeg istraživanja ukazuju na to da u najvećem broju gradova u kojima smo radili međusektorska saradnja ne funkcioniše i da ne postoje definisani protokoli ili bilo kakvi ugovori o saradnji. Generalo, postoji saglasnost o tome da je saradnja neophodna i da je treba unapređivati. Gotovo svi akteri s kojima smo razgovarali prilikom istraživanja slažu se da je uloga lokalne samouprave najvažnija u procesu uspostavljanja međusektorske saradnje, imajući u vidu da ona ima ključnu odgovornost kako u planiranju tako i finasiranju usluga socijalne pomoći, ali i obavezu iniciranja saradnje i koordinacije lokalnih aktera radi ostvarivanja prava dece na obrazovanje.

Takođe, velika teškoća se ogleda u tome što lokalne samouprave ne prepoznaju da je planiranje, iniciranje partnerstava i inovacija kojima se stvaraju uslovi za razvoj pluralizma pružalaca usluga u zajednici njihova obaveza i da bi u skladu s tim trebalo da zajedno sa ostalim lokalnim akterima definišu prioritete i planiraju razvoj usluga. Ovi zajednički definisani prioriteti, kao i programi usluga prilagođeni potrebama korisnika u određenoj lokalnoj sredini, trebalo bi da se formulišu kao odluke lokalne samouprave.

Organizacije civilnog društva koje se bave pitanjima dece na lokalnu smatraju da je mali broj organizacija civilnog društva bio uključen u proces donošenja pravilnika i mera vezanih za razvoj socijalne zaštite. Naši nalazi ukazuju na to da organizacije civilnog društva ne prepoznaju da je deo odgovornosti njihov i da je neophodno intenzivnije uključivanje u procese kreiranja mera u vezi sa socijalnim uključivanjem dece. Posebno se to odnosi na organizacije koje imaju veliko iskustvo i ekspertizu u tom polju.

Preporuke

Da bi koncept socijalne uključenosti zaista zaživeo, neophodno je u oblasti socijalne zaštite uspostaviti delotvornu međusektorsku saradnju na nacionalnom i na lokalnom nivou kao osnovni preduslov za jeftinije i efikasnije usluge. To bi dovelo do smanjenja socijalne isključenosti najvećeg broja marginalizovane dece. Iz tih razloga predlažemo:

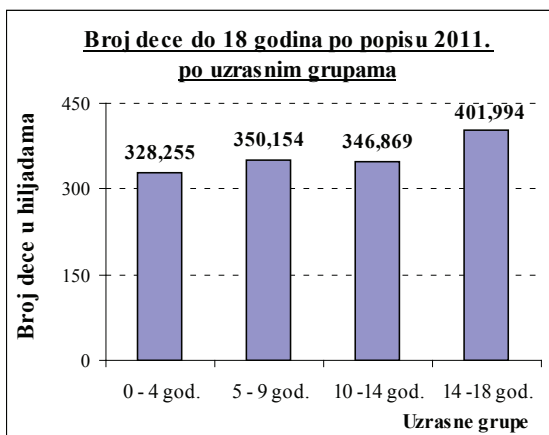
1. Poželjno je evaluirati primenu Strategije razvoja socijalne zaštite, a s obzirom na rezultate evaluacije kao i novo sistemsko okruženje, treba doneti novu strategiju za razdoblje od npr. pet godina.
2. Treba uspostaviti vertikalnu i horizontalnu koordinaciju, to jest koordinaciju usluga na svim nivoima vlasti
3. Treba potpisati protokol o međusektorskoj saradnji između nadležnih ministarstava.
4. Treba formirati Protokol o saradnji koji će omogućiti uspješni razvoj integrativne socijalne zaštite svih marginalizovanih društvenih grupa u lokalnoj zajednici, a koji bi imao obavezujući karakter.
5. Obavezno uključiti civilni sektor u proces donošenja Protokola o međusektorskoj saradnji.
6. Organizovati edukacije radi jačanja svesti ključnih aktera o značaju problema, potrebi za efikasnijom zaštitom dece i nužnosti zajedničkog rada na njihovom rešavanju.
7. Formirati jedinstvenu evidenciju dece koja nisu obuhvaćena sistemom obrazovanja na nivou lokalne samouprave. Inicijatori kreiranja evidencije mogu biti lokalni saveti za socijalna pitanja ili drugo telo na lokalnom nivou koje će imati potpunu evidenciju o zdravstvenom, obrazovnom i socijalnom statusu sve dece školskog uzrasta svoje lokalne zajednice.
8. Pokrenuti istraživanje o razlozima prekida i neupisivanje osnovnoškolskog obrazovanja na lokalnom nivou sa akcionim planom koji će pomoći u sprečavanju ranog napuštanja obrazovnog sistema.
9. Utvrditi nadležnosti za finansiranje neposredne dodatne podrške koja je definisana članom 4 Pravilnika o dodatnoj obrazovnoj, zdravstvenoj i socijalnoj podršci detetu i učeniku.
10. Podzakonskim aktom uraditi bliže uslove i zadatke ličnog pratioca deteta.
11. Iz raspoloživih sredstava u opštinskim budžetima jasno definisati sredstva za podršku deci iz siromašnih porodica i deci sa sela da se školuju obezbeđivanjem obaveznog besplatnog obroka, udžbenika kao i prevoza za decu iz udaljenih krajeva.

Analiza usluga smeštaja dece u hraniteljsku porodicu

Jovana Čanji Arandelović, Otvoreni klub Niš

Zakonom o socijalnoj zaštiti, u članu 40, propisano je pet grupa usluga socijalne zaštite i to su: usluge procene i planiranja; dnevne usluge u zajednici; usluge podrške za samostalan život; savetodavno-terapijske i socijalno-edukativne usluge; usluge smeštaja. Pored toga, u članu 56 istog zakona definisane su usluge neodložne intervencije, a članom 60 usluge koje se pružaju u socijalno-zdravstvenim ustanovama. Žiža ove analize jeste na uslugama smeštaja, koje obuhvataju smeštaj u srodničku, hraniteljsku ili drugu porodicu za odrasle i starije, zatim domski smeštaj, smeštaj u prihvatilište i druge vrste smeštaja.

Prema popisu iz 2011. godine deca do 18 godina čine 19,9% ukupne populacije od 7.186.862 stanovnika Srbije, dok je njihov udeo na popisu 2002. godine bio 19,6 %. Među njima ima onih koji predstavljaju posebno isključene grupe u odnosu na ostalu decu. To su deca za koju se procenjuje da su izložena riziku neodgovarajućeg okruženja (koje inače treba da ih zaštiti od nasilja, zlostrebe i eksploatacije), kao i da nemaju pristup osnovnim dobrima i uslugama, što bi u budućnosti ugrozilo njihovu sposobnost da u potpunosti participiraju u društvenim procesima. Romska deca su natprosečno izložena siromaštvu i socijalnoj isključenosti. Žive u nehigijenskim naseljima, i u velikom broju napuštaju školovanje. Ne postoje pouzdani podaci niti sistemski mehanizam za registrovanje podataka o deci sa smetnjama u razvoju. Različita istraživanja ukazuju na težak materijalni položaj domaćinstava čiji je član osoba sa invaliditetom, nedovoljnu senzibilisanost javnosti u odnosu na prava dece sa smetnjama u razvoju i izuzetno nisku obuhvaćenost ove dece obrazovnim sistemom.



Ranijih godina je bila praksa da se deca korisnici socijalne zaštite smeštaju u institucije socijalne zaštite (domove za decu bez roditeljskog staranja, zavode za vaspitanje dece i omladine, ustanove za decu i mlade), iako se značaj porodice visoko vrednuje u našoj kulturi. Međutim, poslednjih godina, u procesu reforme socijalne zaštite, ali i usklađivanja naših zakona i prakse sa zakonima i praksom Evropske unije, stavljen je veliki akcenat na deinstitucionalizaciju. Srbija ulaže velike napore da s rezidencijalnog modela pređe na model usluga u zajednici i usmeri fokus na porodicu. Deinstitucionalizacija je neophodan proces kojim se postiže socijalna inkluzija; smatra se da institucionalni oblici zaštite krše ljudska prava onih koji su u njima dugotrajno smešteni jer ne omogućavaju individualizovan pristup korisnicima uz poštovanje njihovih želja i potreba i onemogućavaju puno učešće ovih osoba u društvu. Zahvaljujući novom konceptu u novom Zakonu o socijalnoj zaštiti, naša zemlja je na dobrom putu ka zacrtanom cilju, gde je primarni fokus upravo na porodici i socijalnoj inkluziji.

Ipak, kako je ovaj zakon relativno nova tvorevina – bez obzira što je teorijski to jedan vrlo moderan, primenjiv, inovativan i u velikoj meri odličan zakon – važno je ispitati i koje se to novine i kakva praksa uvode u sistem socijalne zaštite u odnosu na stari zakon, ali i u kojoj meri se on zadržava i primenjuje. Monitoring primene novog zakona poveren je Kontakt organizacijama civilnog društva (KOCD), gde svaka od sedam organizacija posmatra ovaj zakon iz specifičnog ugla svoje ciljane grupe, i realizuje se u okviru partnerskog projekta „Inicijativa za praćenje socijalne politike”, uz finansijsku podršku Ambasade Kraljevine Norveške u Beogradu.

Cilj ove analize jeste uvid u zakonski okvir, podzakonske akte i novine proistekle stupanjem na snagu novog Zakona, a koje se tiču dece kao ranjive grupe, s posebnim osvrtom na usluge porodičnog smeštaja dece u hraniteljske porodice kao jedan od vidova deinstitucionalizacije. Prvi deo ovog dokumenta odnosi se na istraživanje relevantnih dokumenata, dok se drugi deo odnosi na istraživanje na terenu. Terensko istraživanje je rađeno sa svim relevantnim činiocima u domenu hraniteljstva i u odnosu na decu kao ciljnu grupu. Terensko istraživanje su sprovele lokalne partnerske organizacije u šest gradova i opština: Aleksinac, Knjaževac, Kruševac, Niš, Novi Sad i Svrlijig.

Zakon o socijalnoj zaštiti i podzakonska akta

Kako su koncept i sadržaj Zakona već obrađeni u prethodnim poglavljima, ovde su samo izdvojena podzakonska akta što neposredno utiču na temu koja je predmet ove analize i njihov trenutni status.

Da bi Zakon o socijalnoj zaštiti bio funkcionalan i da bi se na pravi način primenjivao, neophodno je usvojiti niz podzakonskih akata. Posebno su važni pravilnici koji bliže određuju proces licenciranja organizacija i profesionalaca, kao i pravilnici koji se odnose na minimalne standarde usluga socijalne zaštite. Kako većina njih još uvek nije usvojena, puna primena novog zakona nije moguća, pa se samim tim ne može ni pouzdano nadzirati njegova primena. U velikoj meri, naročito kada je u pitanju oblast hraniteljstva to jest porodičnog smeštaja, još uvek se oslanjamo na stare pravilnike, o kojima će kasnije biti više reči. Dosad je samo devet podzakonskih akata za primenu ovog zakona usvojeno i stupilo na snagu, dok su ostali u procesu izrade. Ovde izdvajamo samo podzakonska akta relevantna za porodični smeštaj. Prikazana lista se odnosi na stanje pravilnika, uredbi, uputstava i vodiča, zaključno sa 30. 5. 2012. godine:

1. Materijalna davanja i finansiranje usluga

- Uredba o metodologiji formiranja cena usluga socijalne zaštite koje se finansiraju iz budžeta Republike Srbije (*Urađen nacrt Uredbe.*)

2. Standardi usluga

- Pravilnik o minimalnim standardima usluga socijalne zaštite (*Urađen nacrt Pravilnika. Sprovedna je javna rasprava.*)
- Vodič za primenu standarda (*Urađen nacrt Vodiča.*)
- Metodologija za proveru ispunjenosti standarda (*Razvijena je metodologija.*)
- Pravilnik o porodičnom smeštaju (*Urađen nacrt Pravilnika. Realizovan okrugli sto o nacrtu. U toku je njegovo usaglašavanje s drugim odnosnim podzakonskim aktima.*)

3. Regulatorni mehanizmi

- Pravilnik o izgledu i sadržini uputa za korišćenje usluge socijalne zaštite (*Urađen nacrt Pravilnika sa obrascem, koji je njegov sastavni deo. Nacrt prošao javnu raspravu. Predstoje finalne konsultacije sa Informacionim odeljenjem Ministarstva rada, zapošljavanja i socijalne politike.*)
- Pravilnik o sledećim pitanjima: vrsti i sadržini evidencije i dokumentacije, načinu vođenja i čuvanja, licima ovlašćenim za vođenje evidencije i unos podataka, rokovima za dostavljanje i obradu podataka, podacima koji se smatraju poverljivim, načinu oslobađanja od čuvanja službene tajne, kao i drugim pitanjima od značaja za vođenje evidencija i dokumentacije (*Urađen nacrt Pravilnika.*)
- Uputstvo/vodič za vođenje evidencije i dokumentacije za centre za socijalni rad, za centre za porodični smeštaj i usvojenje (CPSU), za pružaoce usluga (PU) domskog smeštaja, za druge pružaoce usluga socijalne zaštite (*Izrađeni su prvi nacrti.*)
- Pravilnik o licenciranju stručnih radnika (*Izrađen nacrt Pravilnika.*)

- Pravilnik o licenciranju ustanova socijalne zaštite (USZ) i drugih pružalaca usluga socijalne zaštite (*Izrađen nacrt Pravilnika.*)

4. Radna odgovornost

- Pravilnik o zabranjenim oblicima postupanja zaposlenih u ustanovama socijalne zaštite odnosno pružalaca usluga socijalne zaštite (*donet Pravilnik.*)

Deca i usluge socijalne zaštite

Član 41 Zakona o socijalnoj zaštiti definiše dete kao korisnika usluga socijalne zaštite i navode se slučajevi kada su život, zdravlje, bezbednost i razvoj deteta ugroženi:

- ako je bez roditeljskog staranja ili u riziku od gubitka roditeljskog staranja;
- ako njegov roditelj, staratelj ili drugo lice koje se o njemu neposredno stara nije u stanju da se o njemu stara bez podrške sistema socijalne zaštite, usled zdravstvenih razloga, mentalnog oboljenja, intelektualnih teškoća ili nepovoljnih socio-ekonomskih okolnosti;
- ako ima smetnje u razvoju (telesne, intelektualne, mentalne, senzorne, govorno-jezičke, socio-emocionalne, višestruke), a njegove potrebe za negom i materijalnom sigurnošću prevazilaze mogućnosti porodice;
- ako je u sukobu s roditeljima, starateljem i zajednicom i ako svojim ponašanjem ugrožava sebe i okolinu;
- ako se suočava s teškoćama zbog zloupotrebe alkohola, droga ili drugih opojnih sredstava;
- ako postoji opasnost da će postati žrtva ili ako jeste žrtva zlostavljanja, zanemarivanja, nasilja i eksploatacije, odnosno ako su mu fizičko, psihičko ili emocionalno blagostanje i razvoj ugroženi delovanjem ili propustima roditelja, staratelja ili druge osobe koja se o njemu neposredno stara;
- ako je žrtva trgovine ljudima;
- ako je strani državljanin odnosno lice bez državljanstva, bez pratnje;
- ako se njegovi roditelji spore oko načina vršenja roditeljskog prava;
- ako ima druge potrebe za korišćenjem socijalne zaštite.

Novi zakon je u procesu razvijanja i izrade podzakonskih akata doveo i do promena u odnosu na ranije stanje i u određivanju, sistematizovanju i imenovanju različitih vrsta grupa korisnika. Za decu su karakteristični nazivi korisnička grupa – deca i posebno osetljiva grupa – deca.

Za potrebe izveštavanja o stanju socijalne zaštite korišćena je klasifikacija korisničke grupe – deca koje sačinjavaju sledeće ciljne grupe:

- deca koja su zanemarena ili u riziku od zanemarivanja;
- *deca žrtve nasilja;*
- *deca s problemima u ponašanju;*
- *deca čiji se roditelji spore oko načina vršenja roditeljskog prava;*
- *socio-materijalno ugrožena deca i deca s drugim potrebama za socijalnom zaštitom.*

Po novom zakonu, centri za socijalni rad su dužni da podnose izveštaje o radu koji Republički zavod za socijalnu zaštitu objavljuje u junu tekuće godine za prethodnu godinu. U Izveštaju za 2011. godinu nalaze se podaci od velike važnosti za ovu analizu. Tako, na primer, u okviru unutrašnjih organizacionih jedinica (odeljenja) centara za socijalni rad postoji 66 službi za zaštitu dece i mladih u kojima su zaposlene 584 osobe.⁶³ Uzimajući u obzir specifičnost i ranjivost dece i mladih, nije neobično što je ova grupacija pokrivena najvećim brojem službi na teritoriji Republike Srbije.

⁶³ Broj ovih službi je manji u odnosu na broj centara za socijalni rad ili odeljenja jer je zakonski propisano da se ovakve službe mogu organizovati u centrima s najmanje šestoro zaposlenih stručnih radnika, što nije slučaj u svakom odeljenju/CSR-u.

Ukupan broj dece⁶⁴ korisnika CSR-a upisanih u registar, na aktivnoj evidenciji za 2011. godinu jeste 160.592. Na dan 31. 12. 2011. ukupan broj dece je bio 127.642. Prema starosti, po procentu učešća u ukupnom broju korisnika CSR-a deca su na drugom mestu sa 27,6%.⁶⁵ Što se tiče odnosa učešća prema polu, procenat korisnika je nešto veći za muškarce (54% ili 86.862) negoli za žene (46% ili 73.730). Ovde je važno napomenuti da se prvi put u ovom izveštaju klasifikuju i podaci o polnoj pripadnosti korisnika CSR.

Takođe, u Izveštaju CSR-a za 2011. godinu u odnosu na korisnike socijalne zaštite izvršena je klasifikacija i prema urbanim odnosno ruralnim područjima zemlje. Kao što se može i pretpostaviti, uočava se slabija dostupnost usluga socijalne zaštite građanima koji žive na seoskim područjima Srbije, tako da je procenat dece korisnika iz ovih područja 43%. Ovaj procenat treba uzeti sa zadržkom jer su za Izveštaj bili dostupni podaci za skoro ukupan broj korisnika ili 94,8%. Prema tome, procenat od 43% dece sa sela koji su korisnici usluga socijalne zaštite lako bi mogao da poraste uz dostupnost svih 100% korisnika.

Novina je što se za svu decu korisnike CSR-a za 2011. godinu zahtevaju i detaljnije informacije o uzrastu i polnoj pripadnosti dece. Ova novina je uvedena s novim obrascem za izveštavanje za 2011. godinu. Detaljan prikaz se može videti u tabeli ispod.

Broj dece prema uzrastu i polu na aktivnoj evidenciji CSR-a 2011. god.

Uzrasne grupe dece	Ukupan broj dece u godini (1. 1. – 31. 12. 2011)			Broj dece 31. 12. 2011.		
	M	Ž	UKUPNO	M	Ž	UKUPNO
Do 2 god.	9.661	9.048	18.709	7.449	7.403	14.852
3–5 god.	14.000	13.066	27.066	11.198	10.791	21.989
6–14 god.	39.367	34.828	74.195	31.478	28.614	60.092
15–17 god.	23.834	16.788	40.622	17.802	12.907	30.709
UKUPNO	86.862	73.730	160.592	67927	59.715	127.642

Usluge porodičnog smeštaja i hraniteljstvo

Kada govorimo o usluzi porodičnog smeštaja to jest hraniteljstvu, važno je da definišemo neke od najosnovnijih karakteristika ove pravne institucije. Hraniteljstvo je mera porodičnopravne zaštite predviđena Porodičnim zakonom. Hranitelj ima pravo i dužnost da čuva, podiže, vaspitava i obrazuje dete, dužnost da se posebno stara da se dete osposobi za samostalan život i rad, kao i pravo na naknadu, u skladu sa zakonom (član 119 Porodičnog zakona). Prema članu 48 st. 1 i 2 Zakona o socijalnoj zaštiti, pružanjem usluga porodičnog smeštaja deci i mladima privremeno se, do završetka redovnog školovanja odnosno do navršene 26. godine života, obezbeđuju nega, zaštita i uslovi za optimalan razvoj u porodičnom okruženju. Porodični smeštaj za decu i mlade obuhvata i pripremu za povratak roditeljima, drugi stalni životni aranžman i pripremu za samostalan život. Drugim rečima, primenom ovih zakonskih institucija detetu se obezbeđuju nega i zaštita kao i uslovi za optimalan razvoj u porodičnom okruženju. Usluga se obezbeđuje deci koja privremeno ili trajno ne mogu da žive sa svojim biološkim roditeljima, kako bi nastavila život u svojim zajednicama umesto u institucijama, a u tu grupu dece spadaju i deca s posebnim razvojnim potrebama ili poremećajima u ponašanju, kao i deca koja su provela neko vreme u ustanovi. Kada dete ili odrasla osoba ima srodnike kod kojih se mogu obezbediti odgovarajući smeštaj, nega i zaštita, srodnička hraniteljska porodica ima prioritet prilikom smeštaja korisnika u drugu porodicu.

⁶⁴ Centri za socijalni rad, prema izveštajima koji podnose, klasifikuju starosne grupe na sledeći način: deca (0–17); mladi (18–25); odrasli (26–64); stariji (65 i više).

⁶⁵ Prvo mesto ipak zauzimaju odrasli, uzrasta od 26 do 64 godine i taj procenat iznosi 46,6%, iako je raspon godina pokriven ovom kategorijom dvostruko veći od kategorije dece.

Porodični zakon Republike Srbije⁶⁶ bliže određuje sledeće oblasti vezane za hraniteljstvo:

- *zasnivanje hraniteljstva* (nadležnosti pri zasnivanju);
- *opšta podobnost hranjenika* (interes hranjenika, maloletstvo, porodični status hranjenika, saglasnosti roditelja/staratelja i samog hranjenika);
- *opšta podobnost hranitelja* (lična svojstva hranitelja, priprema hranitelja);
- *dejsva hraniteljstva* (prava i dužnosti hranitelja, prava i dužnosti roditelja);
- *prestanak hraniteljstva* (načini prestanka, raskid hraniteljstva, posledice prestanka).

Takođe, pored Porodičnog zakona, dokument koji detaljno reguliše oblast hraniteljstva jeste i Pravilnik o hraniteljstvu⁶⁷ iz 2008. godine. Do usvajanja Pravilnika o porodičnom smeštaju, koji je u fazi usaglašavanja s drugim relevantnim podzakonskim aktima novog Zakona o socijalnoj zaštiti, Pravilnik o hraniteljstvu je važeći dokument. Celo jedno potpoglavlje (2.4) biće posvećeno ovom pravilniku.

Ono što je donela nova socijalna politika Srbije, u skladu sa savremenim trendovima u zaštiti dece i preporukama relevantnih međunarodnih tela, jeste preobražaj ustanova socijalne zaštite i porast korišćenja resursa hraniteljskih porodica radi obezbeđivanja smeštaja deci. U poslednjih nekoliko godina, a naročito od donošenja novog zakona, primarni vid smeštaja deteta jeste u okviru porodice, bilo srodničke ili hraniteljske, čime usluga porodičnog smeštaja obezbeđuje uslove za razvoj deteta u porodičnom okruženju. Postoji nekoliko oblika porodičnog smeštaja definisanih Zakonom o socijalnoj zaštiti:

- *standardni porodični smeštaj* – privremeni ili dugotrajni smeštaj kod hranitelja ili srodnika;
- *urgentni porodični smeštaj* – privremeni smeštaj u hitnim situacijama, najduže do 30 dana;
- *specijalizovani porodični smeštaj* – privremeni ili dugotrajni smeštaj za decu sa zdravstvenim poteškoćama, fizičkim invaliditetom, intelektualnim poteškoćama ili poremećajem duševnog zdravlja;
- *povremeni porodični smeštaj* – privremena kratkoročna hraniteljska briga zarad obezbeđenja odmora biološkoj ili hraniteljskoj porodici koja se stara o detetu sa zdravstvenim poteškoćama, fizičkim invaliditetom, intelektualnim poteškoćama ili poremećajem duševnog zdravlja.

Da bismo pokazali da je usluga hraniteljstva visoko standardizovana, osvrnućemo se na aktivnosti usko povezane sa samom uslugom, i to na nekoliko nivoa:

Prvi nivo – pripreme aktivnosti za hraniteljstvo; uključuju pripremu literature za pružanje opštih informacija o hraniteljskim uslugama, priručnika i vodiča za profesionalce i hranitelje. Ovaj nivo takođe obuhvata i pripremu promotivnog materijala.

Drugi nivo – regrutovanje hranitelja putem oglasa ili kroz programe za regrutovanje. Oglasi mogu biti opšti, koji obuhvataju regrutovanje za sve vrste hraniteljstva dece, zatim posebni, koji uključuju regrutovanje za posebne grupe dece (npr. decu sa smetnjama u razvoju), i ciljani – koji se odnose na konkretno dete.

Treći nivo aktivnosti – procena podobnosti hranitelja za hraniteljstvo. Ovaj nivo je od izuzetnog značaja i zahteva tim obučениh stručnjaka iz centara za socijalni rad i centara za porodični smeštaj. Procena se odvija u nekoliko faza:

- procena ispunjenosti zakonskih uslova za obavljanje uloge i zadataka hranitelja;
- procena ličnih svojstava i kompetencija hranitelja stečenih kroz pripremu i obuku za hraniteljstvo;

66 Porodični zakon, (Sl. glasnik RS, br. 18/2005 i 72/2011 – dr. zakon).

67 Pravilnik o hraniteljstvu, (Sl. glasnik RS, br. 36/2008).

- procena roditeljskih veština;
- procena motivacije za hraniteljstvo;
- procena oblika hraniteljstva koji najbolje odgovara kandidatima za hraniteljstvo;
- priprema izveštaja o proceni.

Takođe, ovaj nivo obuhvata ponovnu procenu, za one registrovane hraniteljske porodice koje duže nisu imale dete na hraniteljstvu ili u svim situacijama kad su se prilike u hraniteljskoj porodici izmenile i mogu uticati na obavljanje hraniteljske uloge.

Četvrti nivo obuhvata obuku u vidu kreiranja pripremnih i dopunskih programa obuke za hraniteljstvo u cilju održanja hraniteljskih veština, kao i obuku hranitelja i stručnih radnika.

Pored ovoga, neophodno je i izabrati hraniteljsku porodicu za konkretno dete, što se postiže kroz pregled informacija iz CSR-a o istoriji, potrebama i sposobnostima deteta, a zatim i kroz odabir mogućih hranitelja i diskusijom sa zaduženim voditeljem slučaja. Ovo je ujedno **peti nivo** aktivnosti.

Priprema za smeštaj jeste **šesti nivo** aktivnosti i ujedno je i najobimniji deo, jer obuhvata sledeće korake:

- priprema deteta i hranitelja za smeštaj deteta u hraniteljsku porodicu;
- priprema za izdvajanje deteta iz biološke ili druge porodice ili napuštanje institucije, kao i plan kontakta deteta i hraniteljske porodice pre smeštaja, prema planu koji donosi centar za socijalni rad nadležan za zaštitu deteta;
- razmatranje ishoda ostvarenih kontakata upoznavanja pre smeštaja;
- prepoznavanje interesa biološke dece ili drugih članova porodice hranitelja i, ukoliko je potrebno, pružanje podrške kako bi se predupredilo ugrožavanje njihovih interesa;
- definisanje načina na koji će hraniteljska porodica podržavati održavanje kontakta deteta s biološkom porodicom ili drugim značajnim osobama u njihovom životu, što zajedno rade CPSU i CSR;
- obezbeđenje očuvanja kulturnog identiteta i verskih običaja deteta, zajedno CPSU i CSR.

Ovde je važno napomenuti da Zakon o socijalnoj zaštiti i pravilnici predviđaju opširnu evidenciju i dokumentaciju o hraniteljstvu, kao i jedinstvenu bazu podataka u okviru regionalnih centara za porodični smeštaj.

Takođe, zakonom i pravilnicima je regulisano praćenje i kontrola rada hraniteljskih porodica, što obuhvata praćenje i kontrolu ostvarivanja svrhe hraniteljstva kroz posete hraniteljskoj porodici, intenzivno u razdoblju prilagođavanja, a kasnije najmanje jednom mesečno, za šta je zadužen centar za porodični smeštaj, a savetnik za hraniteljstvo dužan je da vodi dnevnik rada. S druge strane, centar za porodični smeštaj (ukoliko je osnovan) dužan je da centru za socijalni rad nadležnom za dete dva puta godišnje podnosi izveštaj o ostvarivanju svrhe hraniteljstva, napretku i potrebama deteta.

Sedmi nivo aktivnosti uključuje podršku hraniteljskoj porodici, što znači podršku razvoja deteta za koju se donosi plan usluga detetu i hraniteljskoj porodici za razdoblje prilagođavanja i kasniji boravak u hraniteljskoj porodici, kao i plan osamostaljivanja za decu stariju od 14 godina. Podrška detetu i hraniteljskoj porodici obavlja se kroz individualni rad s detetom i hraniteljskom porodicom, grupni rad s hraniteljima i decom i edukativne programe za decu i hranitelje.

Ukoliko je to potrebno, propisane su i procedure za prekid smeštaja. Upravljanje prekidom smeštaja postiže se redefinisanjem plana zaštite kojim se utvrđuje plan podrške detetu i hraniteljima za prevazilaženje posledica prekida. Nadležna institucija je dužna da obavi sastanak o prekidu s

hraniteljima, svim stručnim radnicima koji učestvuju u procesu i, po mogućstvu, s detetom radi identifikovanja razloga prekida i identifikovanja pouka relevantnih za sve uključene aktere.

Deca korisnici usluga smeštaja u srodničku ili hraniteljsku porodicu

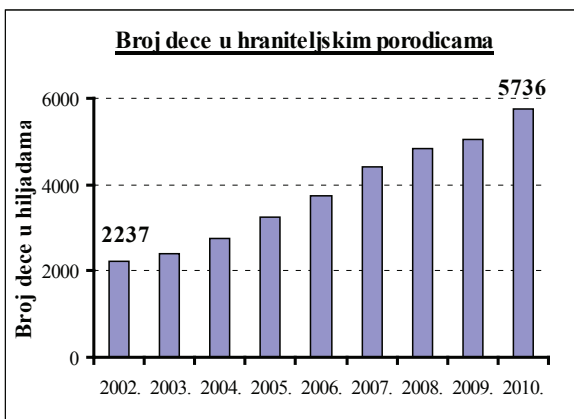
Kao što je već spomenuto, Zakon o socijalnoj zaštiti u članu 40. definiše usluge smeštaja koje podrazumevaju smeštaj u srodničku, hraniteljsku porodicu, domski smeštaj, smeštaj u prihvatilište i druge vrste smeštaja. Prema podacima CSR-a, u hraniteljskim porodicama i u ustanovama socijalne zaštite bilo je 2011. godine smešteno ukupno 7.647 dece (do 17 godina).⁶⁸

U prethodnoj godini na smeštaju u srodničkim hraniteljskim porodicama bilo je ukupno 1.123 dece, dok se na dan 31. 12. 2011. taj broj smanjio za 132 deteta. Od ukupnog broja dece najviše je onih osnovnoškolskog uzrasta – 50,9% (572 dece), zatim dece 15–17 godina – 38,2% (429 dece), dok je broj male dece i odojčadi znatno manji – do 2 godine – 2,8% (32 dece) i 3–5 godina – 8,1% (90 dece).

Što se tiče dece smeštene u hraniteljskim nesrodničkim porodicama, ukupan broj je znatno veći, nešto manje od četiri puta u odnosu na srodničko hraniteljstvo, te je ukupno u 2011. godini bilo 4.226 takve dece. Po starosnoj strukturi, procentualno se ove dve kategorije ne razlikuju previše. I kod nesrodničkih hraniteljskih porodica najviše je dece osnovnoškolskog uzrasta – 52,3% (2.210 dece), zatim dece 15–17 godina – 24,1% (1.017 dece), dok je broj male dece i odojčadi znatno manji – do 2 godine – 10,5% (443 dece) i 3–5 godina – 13,1% (556 dece). U isto vreme, 2.210 dece uzrasta 6–14 godina smeštene u hraniteljskim porodicama praktično je najveća grupa dece određenog uzrasta koja koristi određeni vid smeštaja.

Iz svih ovih podataka možemo izvući važan zaključak: da je procenat dece smeštene u porodicama (srodničkim ili hraniteljskim) 70% u odnosu na ukupan broj dece koja koriste usluge smeštaja (5.349 dece). Ovo su veoma povoljni podaci, a jedan od razloga za ovakav porast broja dece verovatno je proistekao iz novog zakona o socijalnoj zaštiti koji reguliše ovu oblast po visokim standardima. Takođe, po svim starosnim strukturama, procenat dece smeštene u hraniteljskim porodicama najveći je u svakoj kategoriji, što sigurno dovodi do realizacije strateških ciljeva – razvijanja usluge hraniteljstva i njene popularizacije u društvu. Imajući u vidu visine materijalnih nadoknada kako za decu, tako i za hranitelje, o kojima ćemo malo kasnije pisati, ostaje pitanje pobuda iz kojih se naši sugrađani opredeljuju za pomoć najugroženijoj grupi u našoj zemlji. Možda nam neki od narednih podataka o samim hraniteljima daju makar neke odgovore na ovo pitanje.

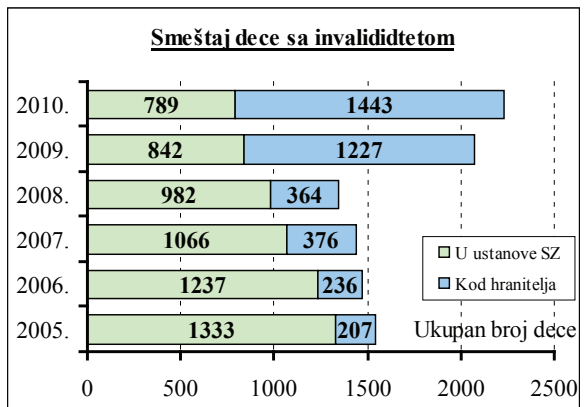
S obzirom da su s novim zakonom određeni drugačija klasifikacija i drugačije izveštavanje o broju korisnika usluga socijalne zaštite, naročito dece, nemoguće je izvršiti uporednu i potpuno preciznu analizu. S druge strane, ako posmatramo prethodne godine (osim 2011), može se zaključiti da postoji trend porasta broja dece koja se upućuju na korišćenje usluge smeštaja u porodicama, dok broj korisnika u institucijama opada. U grafikonu je prikazan tok smeštaja dece u drugu porodicu i hraniteljstvo⁶⁹, dok donji grafikon pokazuje drastičan porast smeštaja dece sa invaliditetom u hraniteljske porodice – skoro 7 puta više u 2010. u odnosu na 2002. godinu.



68 Republički zavod za socijalnu zaštitu, *Izveštaj o radu centara za socijalni rad u Srbiji u 2011. godini*, Beograd, jul 2012. godine.

69 Republički zavod za socijalnu zaštitu, *Izveštaj o radu centara za socijalni rad u Srbiji u 2011. godini*, Beograd, jul 2012. godine.

Što se tiče prestanka smeštaja, od ukupno 1.121 deteta obuhvaćenog uslugama smeštaja, za 66 dece (5,88%) u srodničkim porodicama smeštaj je prestao, dok je ovaj procenat veći kod dece u hraniteljskim porodicama – 32,38% (363 dece). Takođe, važno je napomenuti da od ukupnog broja dece u hraniteljskim porodicama kojima je prestao smeštaj, čak 67% jesu deca starijih uzrasta (skoro 40% deca 15–17 godina, i 27% deca 6–14 godina), što pokazuje da je uzrast upravo i razlog za prestanka smeštaja.



Ukupan broj srodničkih i drugih hraniteljskih porodica na evidenciji centra za socijalni rad u 2011. godini bio je 4.367, od čega srodničke hraniteljske porodice obuhvataju jednu petinu ukupnog broja hraniteljskih porodica ili 20,7%. Najveću grupu čine nesrodničke ili druge hraniteljske porodice ili 62,4%. Najmanju grupu evidentiranih hraniteljskih porodica čine druge hraniteljske porodice koje čekaju na smeštaj dece, ili 16,9%. Ukupan broj evidentiranih porodica u kojima su deca boravila jeste 3.627, a broj dece na smeštaju u porodicama, kao što je prethodno navedeno, jeste 5.349 – u proseku 1,47 po porodici.

Još jedan vrlo važan aspekt kada govorimo o hraniteljstvu jeste i razlog smeštaja dece u srodničke i hraniteljske porodice. U čak 82,4% slučajeva dece smeštene u hraniteljskim porodicama razlog je zanemarivanje ili rizik od zanemarivanja dece (14,1% u srodničkim, a 68,3% u hraniteljskim porodicama). Sledeća grupa su socijalno i materijalno ugrožena deca, njih 10% (7,9% u hraniteljskim i 2,1% u srodničkim porodicama). Ostale grupe dece (deca žrtve nasilja, deca s problemima u ponašanju i deca čiji se roditelji spore oko načina vršenja roditeljskog prava) u manjoj meri su prisutna – 7,6%, i sva ona su više smeštana u hraniteljske nego u srodničke porodice.

Centar za porodični smeštaj i usvojenje

Centar za porodični smeštaj i usvojenje, u skladu sa Zakonom o socijalnoj zaštiti, zakonom koji uređuje porodične odnose i propisima donetim za njihovo sprovođenje:

- vrši pripremu, procenu i obuku budućih hranitelja i usvojitelja;
- pruža podršku hraniteljima odnosno porodicama koje pružaju uslugu porodičnog smeštaja i usvojiteljima;
- izveštava centar za socijalni rad o radu hranitelja i funkcionisanju porodica koje pružaju uslugu porodičnog smeštaja i predlaže mere radi otklanjanja eventualnih propusta;
- obavlja druge poslove u skladu sa zakonom i drugim propisima.⁷⁰

Ministar zadužen za socijalnu zaštitu određuje centar za porodični smeštaj i usvojenje koji vodi jedinstvenu bazu podataka o licima koja pružaju uslugu porodičnog smeštaja u Republici Srbiji; on takođe propisuje sadržinu i način vođenja baze.

Osim Centra za porodični smeštaj dece i omladine u Beogradu i Centra za porodični smeštaj dece Rada Mladenović Đulić Crna u Miloševcu, koji su do kraja 2010. godine bili jedine ustanove s delatnošću porodičnog smeštaja, donošenjem Zakona o socijalnoj zaštiti i Odluke o mreži ustanova za smeštaj korisnika⁷¹ u 2011. godini počeli su s radom Centar za porodični smeštaj dece i omladine Kragujevac, Centar za porodični smeštaj dece i omladine Čuprija i Centar za porodični

⁷⁰ Zakon o socijalnoj zaštiti, Sl. glasnik RS, broj 24/2011, član 131.

⁷¹ Odluka o mreži ustanova za smeštaj korisnika (Sl. glasnik RS, broj 98/2010. od 24. 12. 2010. godine).

smeštaj Niš, sva tri kao regionalni centri. Posebno treba napomenuti da je dom za smeštaj dece bez roditeljskog staranja u Čupriji zatvoren, kao doprinos procesu deinstitucionalizacije, i transformisan u Centar za porodični smeštaj i usvojenje.

Pored ovih centara koji su već osnovani, Uredbom o mreži ustanova socijalne zaštite iz marta 2012. godine⁷² utvrđen je spisak centara za porodični smeštaj i usvojenje koje treba osnovati. U planu je osnivanje centara još u Subotici, Novom Sadu i Beloj Crkvi. U tabeli je prikazan popis svih osam regionalnih centara za porodični smeštaj i usvojenje na teritoriji Republike Srbije i AP Vojvodine, s prikazom koje regione obuhvata koji centar.

Regionalni centri za porodični smeštaj i usvojenje u RS

Naziv ustanove, naziv radne jedinice, mesto, opština/grad	Usluge procene i planiranja, savetovanja i podrške za teritoriju
Centar za porodični smeštaj i usvojenje Beograd (s dve radne jedinice)	Grada Beograda, Mačvanskog i Kolubarskog upravnog okruga
Centar za porodični smeštaj i usvojenje Bela Crkva	Južnobanatskog upravnog okruga
Centar za porodični smeštaj i usvojenje Miloševac (s dve radne jedinice)	Podunavskog upravnog okruga
Centar za porodični smeštaj i usvojenje Kragujevac (s dve radne jedinice)	Šumadijskog, Raškog, Moravičkog, Rasinskog i Zlatiborskog upravnog okruga
Centar za porodični smeštaj i usvojenje Niš (s dve radne jedinice)	Nišavskog, Topličkog, Pirotskog, Jablaničkog i Pčinjskog upravnog okruga
Centar za porodični smeštaj i usvojenje Novi Sad	Sremskog, Južnobačkog i Srednjobanatskog upravnog okruga
Centar za porodični smeštaj i usvojenje Subotica	Severnobačkog, Zapadnobačkog i Severnobanatskog upravnog okruga
Centar za porodični smeštaj i usvojenje Čuprija (s dve radne jedinice)	Pomoravskog, Braničevskog, Zaječarskog i Borskog upravnog okruga

Ova Uredba takođe propisuje da u jedinicama lokalne samouprave gde još treba osnovati centre za porodični smeštaj i usvojenje, do njihovog osnivanja i obezbeđivanja uslova za početak rada poslove iz njihove nadležnosti obavlja CSR, u skladu sa zakonom. Pored toga, zakonski rok za donošenje Akta o osnivanju CPS u Subotici, Novom Sadu i Beloj Crkvi bio je 30. jun 2012. godine.⁷³ Ipak, do danas nijedan od ova tri centra nije osnovan i nije počeo s radom, a centri za socijalni rad obavljaju poslove koji su u nadležnosti centara za porodični smeštaj.

Postoji jedan Izveštaj o radu CPS-a za 2011. godinu⁷⁴ koji obuhvata podatke o hraniteljskim porodicama i deci na smeštaju u regionu za koji je određen CPS nadležan, ali u ovaj izveštaj nije uvršćen CPS Niš, osnovan 7. 12. 2011. godine. Zbog ograničenog broja podataka za veoma usku teritoriju za koju su nadležni centri za porodični smeštaj u Beogradu, Miloševcu, Kragujevcu i Čupriji, ova analiza neće uzeti u obzir taj izveštaj.

Ipak, kako se navodi u zaključku Izveštaja o radu centara za porodični smeštaj, Zakon o socijalnoj zaštiti, kao i Odluka o mreži ustanova za smeštaj korisnika čine dobar okvir za unapređenje rada centara za porodični smeštaj dece i omladine, pa se očekuje da će u narednom razdoblju početi s radom i drugi regionalni centri, te će biti i pozitivnih pomaka i unapređenja kvaliteta porodičnog smeštaja. Takođe, u zaključku se navodi da je za najveći broj dece hraniteljstvo i dalje dugoročni vid zaštite, ali da su neophodne dodatne obuke i savetodavni rad s roditeljima i hraniteljima, i stručnim radnicima koji rade s decom i hraniteljima.

⁷² Uredba o mreži ustanova socijalne zaštite (Sl.glasnik RS, br. 16/2012 od 7. 3. 2012.godine).

⁷³ Ibid.

⁷⁴ Republički zavod za socijalnu zaštitu, *Izveštaj o radu centara za porodični smeštaj dece i omladine za 2011. godinu*, Beograd, jul 2012. god.

Pravilnik o hraniteljstvu

Pravilnik o hraniteljstvu⁷⁵ iz 2008. godine trenutno je važeći dokument koji najpodrobnije definiše i reguliše pitanje hraniteljstva i biće na snazi do usvajanja Pravilnika o porodičnom smeštaju, koji je, kao što je već navedeno, u fazi usaglašavanja s drugim podzakonskim aktima novog Zakona o socijalnoj zaštiti. Stoga što je ovaj dokument veoma opširan (uključujući i obrasce), u ovom poglavlju će biti izlistani samo najključniji delovi samog Pravilnika.

Pravilnikom o hraniteljstvu propisuju se bliži uslovi za zasnivanje hraniteljstva i smeštaja dece u drugu porodicu koji se odnose na oblike hraniteljstva, standarde za ostvarivanje zaštite deteta na hraniteljstvu i standarde stručnog postupka, program pripreme za hraniteljstvo, normative i standarde za obavljanje delatnosti centra za porodični smeštaj i način vođenja evidencije i dokumentacije o hraniteljstvu.⁷⁶

Pravilnik takođe propisuje standarde usluga hraniteljstva, koji su prvenstveno bazirani na najboljem interesu deteta. Izbor hraniteljske porodice vrši se iz kruga srodnickih, odnosno drugih hraniteljskih porodica koje imaju opštu podobnost za hraniteljstvo i ispunjavaju uslove za bavljenje hraniteljstvom u skladu sa ovim Pravilnikom. Izbor hraniteljske porodice vrši se primarno u sredini porekla deteta kad je to u njegovom najboljem interesu. Braća i sestre se, po pravilu, smeštaju u istu hraniteljsku porodicu. U hraniteljsku porodicu se smešta najviše troje dece, odnosno dvoje ako su deca s posebnim potrebama, osim kada su u pitanju braća i sestre. Dete za koje se primenjuje hraniteljstvo priprema se za smeštaj u hraniteljsku porodicu, povratak u biološku porodicu, promenu oblika zaštite i osamostaljivanje. Razvoj i napredovanje deteta na hraniteljstvu prati se kontinuirano i vrši se uvid u ostvarivanje svrhe hraniteljstva posetama hraniteljskoj porodici, intenzivnije u periodu prilagođavanja, a tokom odvijanja hraniteljstva najmanje jednom mesečno. Za dete na hraniteljstvu nadležni centar za socijalni rad, u saradnji s centrom za porodični smeštaj, donosi plan usluga, koji uključuje i plan podrške detetu i hraniteljskoj porodici; realizacija plana se proverava dva puta godišnje. Detetu i hraniteljskoj porodici obezbeđuju se različiti vidovi podrške u skladu s potrebama deteta i hraniteljske porodice. Za obavljanje hraniteljske uloge vrši se procena opšte podobnosti hranitelja koja se preispituje nakon dve godine, a u kriznim situacijama odmah nakon nastupanja promene što je izazvala krizu. Hranitelji se za bavljenje hraniteljstvom pripremaju po „Programu pripreme za hraniteljstvo”, u skladu sa ovim Pravilnikom. Za hranitelje se, tokom odvijanja hraniteljstva, najmanje jednom godišnje u trajanju od 10 sati rada organizuju programi edukacije radi jačanja hraniteljskih kompetencija. Za stručne radnike koji obavljaju poslove hraniteljstva najmanje se jednom godišnje u trajanju od 10 sati rada organizuju programi edukacije radi jačanja profesionalnih kompetencija. Hranitelji i stručni radnici centra za socijalni rad ostvaruju saradnički odnos radi ostvarivanja svrhe hraniteljstva i podeljene odgovornosti za dete.⁷⁷

Što se tiče standarda smeštaja, to jest uslova u pogledu prostora i opreme u hraniteljskoj porodici, oni treba da odgovaraju prosečnoj opremljenosti stana porodice prema broju članova domaćinstva.⁷⁸ To uključuje sledeće:

- da je u naseljenom mestu gde su razvijene saobraćajne i druge veze i komunikacije;
- da je priključen na električnu i telefonsku mrežu;
- da je priključen na javnu vodovodnu mrežu, odnosno da je obezbeđeno snabdevanje higijenski ispravnom tekućom vodom;
- da je priključen na javnu kanalizacionu mrežu ili propisno izgrađenu septičku jamu;
- da je obezbeđeno grejanje.⁷⁹

⁷⁵ Pravilnik o hraniteljstvu, (Sl. glasnik RS, br. 36/2008).

⁷⁶ Ibid.: član 1.

⁷⁷ Ibid.: član 6.

⁷⁸ Ibid.: član 7.

⁷⁹ Ibid.

Prostor za dete na hraniteljstvu treba da ispunjava veoma specifične uslove, koji između ostalog uključuju i veličinu sobe za hranjenika, dimenzije kreveta, razmak između ležaja, broj posteljina, jastuka i ćebadi, kao i uslove u pogledu posebnog radnog stola i stolice, posebne police za odlaganje školskog pribora i poseban ormar za odlaganje odeće i obuće i ogledalo.⁸⁰

Takođe, ovaj Pravilnik propisuje i uslove u pogledu ishrane deteta, njegovog zdravlja, opremanja deteta odgovarajućom odećom i obućom, zatim propisuje neophodne predmete za ličnu upotrebu i higijenu deteta. Dalje, u članu 13 Pravilnika navodi se da dete na hraniteljstvu, u skladu sa uzrastom, treba da ima sve neophodne uslove za zadovoljavanje vaspitnih i obrazovnih potreba, kao i potreba u oblasti kulturno-zabavnih i sportsko-rekreativnih aktivnosti.⁸¹

Što se tiče standarda stručnog postupka kada se pruža usluga hraniteljstva, to uključuje utvrđivanje opšte podobnosti deteta za hraniteljstvo, procenu uslova u kojima dete živi i procenu individualnih karakteristika deteta. Pored toga, Pravilnik propisuje i proceduru vezanu za drugu stranu, tj. procedure od popularisanja hraniteljstva i iskazivanja potreba za hraniteljskim porodicama, preko utvrđivanja opšte podobnosti hranitelja koju utvrđuje centar za socijalni rad ili centar za porodični smeštaj nadležan za hranitelje, a na osnovu sintetizovanog izveštaja – nalaza i stručnog mišljenja o opštoj podobnosti budućih hranitelja. Nakon procene sledi izbor hraniteljske porodice, koji vrši CSR nadležan za dete, u saradnji sa CPS-om, i to uporednom analizom individualnih karakteristika deteta i njegovih potreba i karakteristika potencijalnih hraniteljskih porodica, i bira hraniteljsku porodicu koja u najvećoj meri može zadovoljiti potrebe deteta dok postoji potreba za hraniteljstvom.⁸²

Takođe, Pravilnik sadrži i procedure planiranja usluga i mera zaštite deteta na hraniteljstvu, koje uključuju sledeće četiri faze:

- *plan pripreme deteta i hraniteljske porodice za smeštaj;*
- *plan međusobnog prilagođavanja deteta i hraniteljske porodice;*
- *plan usluga i mera zaštite deteta tokom odrastanja u hraniteljskoj porodici;*
- *plan pripreme mladih osoba na hraniteljstvu za emancipaciju i napuštanje zaštite.*⁸³

Pravilnik predviđa još dva važna elementa, a to su procedura praćenja i uvid u rad hranitelja, s posebnim akcentom na uvid u trošenje sredstava namenjenih za izdržavanje deteta, kao i podrška detetu u hraniteljskoj porodici.

Program pripreme za hraniteljstvo, kao naredna oblast, obuhvata niz koraka da se budući hranitelji bliže informišu o hraniteljskoj ulozi i specifičnim potrebama dece i da se unaprede njihova znanja, veštine i kompetencije za odgajanje dece na hraniteljstvu. Ovaj program realizuje CPS po sledećim tematskim celinama:

- *priprema za hraniteljstvo – jačanje i razvoj kompetencija hranitelja;*
- *životne krize i obrasci funkcionisanja porodice;*
- *potrebe i razvoj deteta;*
- *prava deteta;*
- *emocionalni gubici deteta;*
- *kontinuitet života deteta i njegov identitet;*
- *porodično vaspitanje;*
- *zaštita dece od zanemarivanja i zlostavljanja;*

80 Ibid.: član 8.

81 Ibid.: član 13.

82 Ibid.: član 31.

83 Ibid.: član 36.

- *priprema za početak hraniteljstva;*
- *izgradnja partnerskog odnosa;*
- *spremnost za odgovorno hraniteljstvo – samoprocena budućih hranitelja.*

Više informacija kao i ciljevi svake tematske celine izlistani su u Pravilniku, u članovima 47–57.

Pored svega ovoga, kao završne procedure Pravilnik o hraniteljstvu naznačava normative i standarde za obavljanje delatnosti CPS-a, uključujući i uslove u pogledu stručnih radnika centra, ali i način vođenja evidencije i dokumentacije o hraniteljstvu, kao i prelazne i završne odredbe. Ovaj Pravilnik je na snazi od aprila 2008. godine i važeći je i obavezujući dokument do usvajanja Pravilnika o porodičnom smeštaju.

Transferi i izdvajanja za hraniteljstvo

U sklopu ove analize, bavili smo se transferima i izdvajanjima države za usluge socijalne zaštite, sa akcentom na uslugu hraniteljstva. U analizi transfera sledeći dokumenti su bili uzeti u obzir:

- Zakon o budžetu Republike Srbije⁸⁴
- Zakon o finansijskoj podršci porodici s decom⁸⁵
- Pravilnik o bližim uslovima i načinu ostvarivanja prava na finansijsku podršku porodici s decom⁸⁶
- Pravilnik o kriterijumima i merilima za utvrđivanje cena usluga u oblasti socijalne zaštite koje finansira Republika⁸⁷
- Rešenje o nominalnim iznosima prava na finansijsku podršku porodici s decom i cenzusima za ostvarivanje prava na dečji dodatak⁸⁸

Svaki od ovih dokumenata (osim Rešenja) prikazan je i analiziran u poslenom potpoglavlju radi preglednosti.

Zakon o budžetu Republike Srbije

U Zakonu o budžetu Republike Srbije za 2012. godinu za Ministarstvo rada i socijalne politike (MRSP) predviđena su sredstva u iznosu od 117.246.847.000 dinara. Od te sume za kategoriju „porodica i deca” izdvojeno je 40.010.001.000 dinara (funkcija 40), što je 34% ukupnih sredstava Ministarstva rada i socijalne politike. Ovaj iznos je raspoređen na sledeći način:

- naknade za socijalnu zaštitu – 39.887.300.000 dinara (ekonomska klasifikacija 472);
- usluge po ugovoru – 21.500.000 dinara (ekonomska klasifikacija 423);
- stalni troškovi – 81.200.000 dinara (ekonomska klasifikacija 421);
- dotacije nevladinim organizacijama – 20.001.000 dinara (ekonomska klasifikacija 481).

Poređenja radi, novi budžet Republike Srbije za 2013. godinu predviđa uvećanje budžeta Ministarstva rada, zapošljavanja i socijalne politike za oko milijardu dinara⁸⁹. Kako prenosi *Beta* „*U Ministarstvu navode da je od tog povećanja od milijardu dinara 700.000 dinara namenjeno za porodičnu i dečju zaštitu i 300.000 dinara za socijalnu zaštitu*”.⁹⁰ To je vrlo značajno za sektor po-

84 Zakon o budžetu Republike Srbije za 2012. godinu, <http://mfp.gov.rs/UserFiles/File/zakoni/Zakon%20o%20budzetu%20RS%20za%202012.pdf>

85 Zakon o finansijskoj podršci porodici s decom, (Sl. glasnik RS, br. 16/2002, 115/2005 i 107/2009).

86 Pravilnik o bližim uslovima i načinu ostvarivanja prava na finansijsku podršku porodici s decom, (Sl. glasnik RS, br. 29/2002, 80/2004, 123/2004, 17/2006, 107/2006, 51/2010, 73/2010 i 27/2011 – odluka US).

87 Pravilnik o kriterijumima i merilima za utvrđivanje cena usluga u oblasti socijalne zaštite koje finansira Republika (Sl. glasnik RS, br. 15/92, 100/93, 12/94, 51/97, 70/2003, 97/2003, 99/2004, 100/2004, 25/2005, 77/2005, 60/2006 i 8/2011).

88 Rešenje o nominalnim iznosima prava na finansijsku podršku porodici s decom i cenzusima za ostvarivanje prava na dečji dodatak, <http://www.cekos.rs/re%C5%A1enje-o-cenzusima-za-de%C4%8Diji-dodatak-od-12-01-2012-godine>

89 Budžet Ministarstva rada za 2013. veći za milijardu dinara. Danas, oktobar 2012. http://www.danas.rs/danasrs/iz_sata_u_sat/budzet_ministarstva_rada_za_2013_veci_za_milijardu_dinara.83.html?news_id=52902

90 Ibid.

rodične i dečje zaštite, koji će u odnosu na 2012. godinu imati uvećanje od 5,64 % ukoliko ovakav budžet bude usvojen⁹¹.

Zakon o finansijskoj podršci porodici s decom

Zakon o finansijskoj podršci porodici s decom iz 2009. godine uređuje finansijsku podršku porodici s decom koja obuhvata:

- poboljšanje uslova za zadovoljavanje osnovnih potreba dece;
- poseban podsticaj rađanju dece;
- podršku materijalno ugroženim porodicama s decom, porodicama s decom sa smetnjama u razvoju i deci bez roditeljskog staranja.

Ovaj zakon reguliše izdvajanja za najugroženije kategorije stanovništva i ne tiče se naročito hranitelja i hranjenika. Na primer, u zakonu se navode uslovi koji moraju biti ispunjeni za ostvarivanje prava na dečji dodatak, a pored toga se navodi da pravo na dečji dodatak imaju i hranitelj i staratelj deteta. Takođe, hranitelj ili staratelj deteta može ostvariti pravo na dečji dodatak za najviše četvoro sopstvene dece u porodici i za svako dete bez roditeljskog staranja. Visina dečjeg dodatka usklađuje se 1. aprila i 1. oktobra tekuće godine, na osnovu statističkih podataka, s kretanjem troškova života na teritoriji Republike Srbije u prethodnih šest meseci. Ovo je polazna osnova za regulisanje finansijske podrške porodici s decom, što je bliže regulisano Pravilnikom o bližim uslovima i načinu ostvarivanja prava na finansijsku podršku porodici s decom.

Pravilnik o bližim uslovima i načinu ostvarivanja prava na finansijsku podršku porodici s decom

Pravilnik o bližim uslovima i načinu ostvarivanja prava na finansijsku podršku porodici s decom iz 2011. godine nadovezuje se na određene članove iz Zakona o finansijskoj podršci porodici s decom i dodatno ih definiše u vidu navođenja specifičnih situacija i određivanja konkretnih koraka, postupaka i raspodele zaduženja u tim situacijama. Takođe, uz svaki član, gde je to moguće, taksativno je navedena sva propratna dokumentacija koju podnosilac zahteva treba da pribavi i popuni ukoliko želi da ostvari svoja prava na finansijsku pomoć.

Ovaj pravilnik utvrđuje uslove i način ostvarivanja sledećih prava:

1. naknadu zarade za vreme porodijskog odsustva, odsustva s rada radi nege deteta i odsustva s rada radi posebne nege deteta;
2. roditeljski dodatak;
3. dečji dodatak;
4. naknadu troškova boravka u predškolskoj ustanovi za decu bez roditeljskog staranja;
5. naknadu troškova boravka u predškolskoj ustanovi za decu sa smetnjama u razvoju.

Poseban deo ovog Pravilnika jeste lista svih obrazaca neophodnih za ostvarivanje prava na finansijsku podršku. Ovi obrasci su na kraju pravilnika i prostiru se na čitave 42 stranice, što ukazuje na pozamašnu količinu akata (zahteva, izjava, izveštaja, tabela), kao i na složenu proceduru pribavljanja i popunjavanja traženih podataka, naročito u slučajevima s hraniteljskim porodicama. Tražene podatke je često nemoguće pribaviti, iz najrazličitijih razloga, a time se i mogućnost ostvarivanja prava na finansijsku pomoć smanjuje, što predstavlja samo još jedan demotivišući činilac pri odluci da porodica postane hraniteljska.

Kao što se iz priloženog može videti, Pravilnik ne sadrži posebno istaknut deo koji se tiče isključivo hraniteljstva, već se prema hraniteljskim porodicama jednako odnosi kao prema srodničkim, starateljskim ili biološkim. Ovo podrazumeva da hranitelji radi dokazivanja svog statusa podnose

⁹¹ Ova Analiza rađena je pre nego što je usvojen budžet RS za 2013. godinu. Poslanici Narodne skupštine RS su budžet za 2013. usvojili 1. decembra 2012. godine.

neznatno različitu dokumentaciju u odnosu na ostale roditelje/staratelje. Dokument koji konkretnije određuje pitanje hraniteljstva i utvrđuje cenzuse, cene i iznose za ovu uslugu socijalne zaštite jeste Pravilnik o kriterijumima i merilima za utvrđivanje cena usluga u oblasti socijalne zaštite koje finansira Republika, a on će biti opširno prikazan u sledećem potpoglavlju.

Pravilnik o kriterijumima i merilima za utvrđivanje cena usluga u oblasti socijalne zaštite koje finansira Republika

Kako je navedeno u članu 1 Pravilnika, njime se definišu kriterijumi i merila za utvrđivanje cena usluga u ustanovama socijalne zaštite za smeštaj korisnika, kao i cena usluga smeštaja u drugu porodicu, što se finansira iz republičkog budžeta.

Pravilnik u članu 10a ističe visine naknada za izdržavanje deteta u hraniteljskoj porodici, tj. troškove boravka deteta u hraniteljskoj porodici (nega deteta, prevoz, udžbenici, proslava mature, ek-skurzije, škola u prirodi itd.) i naknada za rad hranitelja (hraniteljska plata) na načine koji slede.

Mesečna naknada za izdržavanje deteta (troškovi boravka deteta u porodici)

Mesečna naknada za izdržavanje deteta u hraniteljskoj porodici utvrđuje se jednom godišnje u iznosu od 52% od prosečne zarade bez poreza i doprinosa ostvarene po zaposlenom u Republici u junu tekuće godine i usklađuje se svakog meseca sa indeksom troškova života. Ova naknada se mesečno uvećava (ukoliko se ne obezbeđuje po drugom osnovu) po sledećem principu:

- za visinu iznosa dodatka za pomoć i negu drugog lica utvrđenog po propisima kojima se uređuje socijalna zaštita za dete ometeno u razvoju u smislu zakona kojim se uređuje osnovna škola, osim za dete lako mentalno ometeno u razvoju kao i dete kome je izrečena vaspitna mera, za koju se ovaj iznos uvećava za 50%;
- za dete koje ima troškove prevoza jer se školuje van mesta prebivališta, i to za 7,5% od mesečne naknade (52% prosečne zarade) za prevoz u međumesnom saobraćaju do 20 km i za 11% od mesečne naknade za prevoz u međumesnom saobraćaju preko 20 km.

Mesečna naknada se uvećava jednom godišnje za troškove udžbenika i školskog pribora u odgovarajućem procentu od prosečne zarade po zaposlenom u Republici ostvarene u junu tekuće godine, i to:

- 20% za osnovno obrazovanje;
- 25% za srednje obrazovanje;
- 30% za visoko obrazovanje.

Pored toga mesečna naknada se uvećava i za troškove proslave mature i sticanja diplome u visini od 30% od prosečne zarade po zaposlenom u Republici, ostvarene u aprilu tekuće godine, kao i za troškove odmora i rekreacije, nastave u prirodi i ekskurzije, a prema potvrdi i fakturi predškolske ustanove ili škole. Pomenuta mesečna naknada može se uvećati do 50% za dete koje se nađe u posebno teškim i višestrukim razvojnim problemima.

Naknada za rad hranitelja (hraniteljska plata)

Mesečni iznos naknade za rad hranitelja koji obezbeđuje smeštaj deteta iznosi 32,5% za jedno dete, odnosno 20% po detetu kada je na smeštaju više od jednog deteta u porodici, od prosečne zarade bez poreza i doprinosa ostvarene po zaposlenom u Republici u prethodnom mesecu. Hranitelju pripada mesečna naknada i naknada za rad hranitelja za vreme dok se dete nalazi u internatskom smeštaju radi školovanja, s tim što je hranitelj u obavezi da od iznosa ovih sredstava naknade redovno izmiruje troškove internatskog smeštaja, odnosno studentskog doma.

Uvećanje naknade za troškove odmora za dete na školovanju može se vršiti samo ako dete u toku godine nije bilo na rekreativnoj nastavi ili ekskurziji, a odmor organizuje ustanova socijalne zaštite, lokalna samouprava ili organizacija Crvenog krsta.

Visine hraniteljskih plata propisane su Rešenjem o nominalnim iznosima prava na finansijsku podršku porodici s decom i cenzusima za ostvarivanje prava na dečji dodatak i za 2012. godinu iznose:

- za smeštaj jednog deteta 12.467,98 dinara;
- za smeštaj dvoje i više dece (neto iznos po detetu) 7.672,60 dinara.⁹²

Da je ovakav način finansiranja veoma dobar potvrdila je nedavno i direktorka Centra za porodični smeštaj dece i omladine Beograd Dobrila Grujić, koja je za jedne dnevne novine izjavila da je „mesečna naknada za hraniteljstvo, kao i sve druge nadoknade koje hranitelji dobijaju za dete ili svoj rad, novina [...] u načinu finansiranja hraniteljstva i [da je] na nivou najboljih svetskih rešenja”.⁹³

Analiza stanja na terenu

Kako bismo što bolje razumeli trenutnu situaciju u našoj zemlji po pitanju hraniteljstva i dobili što jasnije odgovore na tekuća pitanja vezana za ovu temu, jedan od najboljih načina za to jeste kombinovanje teorijskog istraživanja i istraživanja na terenu, čime se dolazi do realnih podataka da li i kako usluga smeštaja u srodničku, hraniteljsku ili drugu porodicu za odrasle i starije trenutno funkcioniše u praksi.

U ovom delu dokumenta, u naredna dva poglavlja, biće predstavljeni objedinjeni rezultati istraživanja do kojih su došli predstavnici timova lokalne koalicije šest partnerskih organizacija za ciljnu grupu DECA. Prilikom nadzora primene novog Zakona o socijalnoj zaštiti s fokusom na planiranje i realizaciju usluge porodičnog smeštaja (hraniteljstva) za decu bez roditeljskog staranja na lokalnom nivou, analizirani su lokalni strateški dokumenti i sprovedeni intervjui s predstavnicima centara za socijalni rad, centara za porodični smeštaj i s hraniteljima. Istraživanjem je obuhvaćeno šest gradova i organizacija u Srbiji:

- Društvo za razvoj kreativnosti, Aleksinac;
- Centar za kreativni razvoj, Knjaževac;
- Udruženje građana za podršku evropskim integracijama *Evrokontakt*, Kruševac;
- Centar lokalne demokratije LDA, Niš;
- Centar za proizvodnju znanja i veština, Novi Sad;
- *Denizen* – Centar za građanski aktivizam, Svrlijig.

Pregled lokalnih strateških dokumenata po gradovima

Aleksinac

Partnerska organizacija iz Aleksinca na ovom istraživanju jeste Društvo za razvoj kreativnosti. U analizi lokalnih strateških dokumenata na teritoriji opštine Aleksinac lokalni stručni tim za monitoring uzeo je na razmatranje sledeće dokumente: Strateški plan za razvoj socijalne zaštite opštine Aleksinac; Strateški plan ekonomskog razvoja opštine Aleksinac; Strategija održivog razvoja opštine Aleksinac.

1. Strateški plan za razvoj socijalne zaštite opštine Aleksinac

U *Strateškom planu za razvoj socijalne zaštite opštine Aleksinac*, koji važi za period od 2008. do 2012. godine, postavljeni strateški ciljevi i predviđene aktivnosti u akcionom planu nisu ni približno ostvareni u zadovoljavajućem procentu, a neophodna je revizija celokupnog dokumenta i usaglašavanje sa aktuelnim zakonskim propisima.

⁹² Rešenje o nominalnim iznosima prava na finansijsku podršku porodici s decom i cenzusima za ostvarivanje prava na dečji dodatak, <http://www.cekos.rs/re%C5%A1enje-o-cenzusima-za-de%C4%8Diji-dodatak-od-12-01-2012-godine>

⁹³ Press online, „Za brigu o detetu 30.000 dinara”, <http://www.pressonline.rs/arhiva/read/74363/Za-brigu-o-detetu-30.000-dinara>, 28.07.2009

Tako, u okviru prvog strateškog cilja, koji glasi „*teritorijalno i funkcionalno organizovani servisi i usluge prema potrebama korisnika*” prioritetom br. 1 predviđen je „*razvoj usluga koje podržavaju život u zajednici*” a operativni cilj br. 1 glasi „*razvijeni servisi podrške za decu bez roditeljskog staranja*”. Planirane aktivnosti za realizaciju odnose se na obezbeđivanje formalno-pravnih uslova za formiranje Udruženja hranitelja, a jedna od aktivnosti je i da oformljeni Klub hranitelja *Otvoreno srce* preraste u Udruženje hranitelja. Takođe, u aktivnostima se navodi da je neophodno razviti program psihosocijalne podrške za decu bez roditeljskog staranja koja su na hraniteljstvu kao i ona koja dolaze iz institucija. Za primenu ovih aktivnosti zadužni su CSR Aleksinac, Dom za decu i omladinu bez roditeljskog staranja *Hristina Markišić* i nevladine organizacije.

Kako Strateški plan dalje navodi, indikatori učinka za ove aktivnosti jesu činjenice da je prostor adaptiran i opremljen za rad Udruženja, stanovištvo upoznato sa aktivnostima Kluba hranitelja i potrebama za formiranjem Udruženja, kao i da je Klub hranitelja registrovan pod nazivom Udruženje hranitelja *Otvoreno srce*. Klub oko planiranih aktivnosti okuplja decu bez roditeljskog staranja koja su na hraniteljstvu i decu iz institucija.

Prema podacima do kojih je došao lokalni stručni tim, Udruženje hranitelja u Aleksincu jeste bilo formirano u 2008. godini u okviru projekata Centra za socijalni rad, međutim, prilikom razgovora sa hraniteljima, utvrđeno je da je vrlo brzo od osnivanja Klub hranitelja pretao s radom. U početku su se hranitelji sami organizovali i okupljali u sopstvenim domovima, ali i u ugostiteljskim objektima, jer nisu imali odgovarajući prostor za sastanke. Takođe su od predstavnika opštine usmeno tražili obezbeđivanje prostora za rad, ali do danas nisu dobili nikakav odgovor. U međuvremenu, broj hranitelja u Aleksincu se povećao, a potreba za aktivnim Klubom hranitelja jeste velika. Kako sami hranitelji kažu, od velikog značaja je međusobna razmena informacija i iskustava. Postojala je i ideja da se uvede plaćanje članarine u iznosu od 500 dinara na mesečnom nivou od sopstvenih primanja za hraniteljstvo i da ovako sakupljen novac služi hraniteljima za interventne situacije (npr. nabavka lekova za dete i sl.). U ovom trenutku, hraniteljima je od Centra za socijalni rad i Opštine potrebna podrška u svakom smislu kako bi Klub hranitelja zaista aktivno počeo s radom.

Što se tiče razvijanja programa psihosocijalne podrške za decu na hraniteljstvu, ova aktivnost je formalno realizovana, ali samo preko voditelja slučaja. Klub za decu nije formiran, a podrška je neminovno potrebna. Takođe, neophodno je i nadgledanje rada voditelja slučaja. Kod hranitelja postoji visok stepen nezadovoljstva radom voditelja slučaja koji nisu iz Aleksinca već iz drugih opština.

2. Strateški plan ekonomskog razvoja opštine Aleksinac

U ovom strateškom dokumentu, u delu koji se odnosi na društvene delatnosti, jedan segment je uopšteno posvećen socijalnoj zaštiti. Strategija se poziva na *Nacionalnu strategiju razvoja socijalne zaštite* iz 2005. godine, navodeći da očekuju sistemske promene u sferi socijalne zaštite:

„... razvoj modela integralne socijalne zaštite na lokalnom nivou, standardi i organizacija u Centru za socijalni rad, transformacija ustanova za smeštaj u sistemu socijalne zaštite i razvoj alternativnih oblika zaštite, strategija razvoja porodičnog smeštaja i usvojenja, zaštita dece od zlostavljanja i zanemarivanja...”⁹⁴

„Da bi se realizovale planirane promene, neophodno je razviti usluge socijalne zaštite, savetodavne, patronažne, usluge klubova i dnevnih centara, razvoj različitih oblika smeštaja u drugu porodicu, razvoj malih smeštajnih kapaciteta, malih domova, malih stambenih jedinica, 'kuća na pola puta'...”⁹⁵

U okviru trećeg strateškog cilja (razvoj društvenih delatnosti i ljudskih resursa) i prvog specifičnog cilja (kvalitetno obrazovanje i vaspitanje za sve) planirani su programi i projekti među kojima se nalazi Lokalni akcioni plan za decu. U trećem specifičnom cilju (unapređenje zdravstvene i soci-

⁹⁴ *Nacionalna strategija razvoja socijalne zaštite*, Sl. glasnik RS, br. 108/2005.

⁹⁵ *Ibid.*

jalne zaštite) planirani su programi i projekti među kojima su „*zaštita od zlostavljanja, zanemari- vanja, iskorišćavanja i nasilja u porodici, poboljšanje kvaliteta života ugroženih grupa stanovnika*” i „*formiranje baze podataka o socijalnoj strukturi stanovništva u cilju izrade lokalnih socijalnih programa*”.

Iz prethodne analize se vidi da su postavljene vizije strategije i utvrđeni prioriteti na zavidnom nivou, međutim, od svega planiranog niti jedna tačka nije realizovana. Što se tiče programa i projekata radi poboljšanja kvaliteta života ugroženih grupa stanovnika, bilo je izvesnog napretka za ciljnu grupu dece sa smetnjama u razvoju, ali samo zahvaljujući pojedinačnim projektima NVO *Imam pravo* i programu Dnevnog boravka u Biblioteci igračaka Društva za pomoć mentalno nedovoljno razvijenim licima (MNRL). Informisanje šire javnosti o značaju identifikacije zlostavljane, zanemarene i zloupotrebene dece radi podizanja svesti o tom problemu nije na zadovoljavajućem nivou, uprkos postojanju resursa na lokalnom nivou (televizija i radio koje finansira Opština Aleksinac). Socijalna karta opštine Aleksinac nije urađena niti je njena izrada započeta u vreme izrade ove analize.

3. Strategija održivog razvoja opštine Aleksinac

Vizija: „Želimo da opština Aleksinac do 2020. godine bude opština koja efikasno identifikuje i rešava probleme u oblasti zdravstvene i socijalne zaštite koristeći nove metode rada i izlazeći u susret potrebama korisnika uz njihovo aktivno učešće, u skladu sa njihovim mogućnostima i potrebama.”⁹⁶

Prema pobrojanim problemima i prioritetima, na prvom mestu se nalazi *razvoj usluga koje podržavaju život u zajednici*. Strateški cilj glasi „*teritorijalno i funkcionalno organizovani i unapređeni servisi i usluge u skladu sa potrebama korisnika*”, a program za rešavanje problema „*uspostavljanje servisa podrške i uvođenje novih usluga*”. Na osnovu toga pretpostavlja se da su izrađeni i realizovani projekti „*uspostavljanja servisa podrške za decu bez roditeljskog staranja i hraniteljske porodice (od 2010. do 2015. godine)*” i „*podrška za decu i odrasle sa smetnjama u razvoju i invaliditetom (tokom 2010. godine)*”, ili će tek biti izrađeni i realizovani.

S obzirom na to da područje opštine Aleksinac pokrivaju dva savetnika za hraniteljstvo i da redovno posećuju hraniteljske porodice, zaključak je da je napravljen pomak ka postizanju postavljenog strateškog cilja. Preko realizacije pojedinačnih projekata opštine Aleksinac, Društva MNRL i NVO sektora u opštini ostvaruju se pozitivni rezultati u okviru prioriteta „*razvoj usluga koje podržavaju život u zajednici*”.

Na osnovu prethodno izloženih podataka lokalnog stručnog tima, izrazito je primetan nedostatak sredstava iz lokalnog budžeta za realizaciju postavljenih ciljeva, prioriteta i aktivnosti. Takođe, neophodan je i veći broj projekata i znatno angažovanje medija kako bi se ova tema približila građanima i kako bi celokupna zajednica prihvatila ovu temu kao jednu od prioritetnijih za rešavanje. Još jedan segment je primetan od samog početka analize strateških lokalnih dokumenata: loša realizacija. Naime, predstavnici opštinske vlasti uspeali su da prepoznaju probleme, istakli ih u strateškim dokumentima kao prioritete i ponudili potencijalna rešenja za njih, međutim, kada govorimo o realizaciji na terenu, i pored manje-više neophodnih resursa, ishod tj. rezultat nedostaje, pa se samim tim postavlja logično pitanje kontrole realizovanih aktivnosti predviđenih strateškim dokumentima.

Knjaževac

Partnerska organizacija na ovom istraživanju iz Knjaževca jeste Centar za kreativni razvoj. Kao relevantni za ovo istraživanje izdvojeni su sledeći lokalni strateški dokumenti: Strategija održivog razvoja; Strategija socijalne politike 2008–2012; Strategija socijalne politike 2013–2018.

⁹⁶ *Strategija održivog razvoja opštine Aleksinac*, http://www.aleksinac.org/index.php/download/doc_details/11-strategija-odrivog-razvoja-optine-aleksinac

1. Strategija održivog razvoja

Strategija održivog razvoja kao jedan od značajnih segmenata razvoja opštine prepoznaje društveni razvoj, i kao opšti cilj u ovoj oblasti postavlja „*poboljšanje kvaliteta života svih građana u opštini kroz unapređenje i jačanje kapaciteta u oblasti socijalne i zdravstvene zaštite, kulturno-istorijskog nasleđa, bezbednosti, institucija visokog obrazovanja, podsticanja rađanja i sprovođenje drugih mera populacione politike i stvaranje podsticajne sredine za lični i sveobuhvatni društveni razvoj*”.⁹⁷

Prioritet pod nazivom „*unapređenje i jačanje kapaciteta u oblasti zdravstvene i socijalne zaštite, javne bezbednosti*” postavlja kao cilj „*uspostavljanje sveobuhvatnog sistema zaštite dece, porodice s decom, starih i invalidnih lica*”, što se, između ostalog, odnosi i na decu u hraniteljskim porodicama, ali i na sistem zaštite dece čiji je deo i „*protokol o prevenciji i zaštiti dece od nasilja*”.

2. Strategija socijalne politike 2008–2012.

Opštinski koordinacioni odbor za socijalnu politiku opštine Knjaževac (OKOSP) kao osnovne prioritete socijalne oblasti, ovim redom, izdvojio je sledeće grupe: deca i omladina, stara lica, osobe sa invaliditetom, Romi, nezaposlena lica, žene žrtve nasilja.

Značajno je da su u ovoj strategiji kao prvi prioritet postavljena deca i mladi i da analiza stanja i preporuke za razvoj u ovoj oblasti zauzimaju znatan deo ovog dokumenta. Veliki deo je posvećen mladima, s obzirom na to da u vreme kad je ova strategija nastajala, još uvek nije bilo formirano Ministarstvo omladine i sporta, a samim tim ni izrađeni nacionalna strategija za mlade, LAP za mlade, kancelarije za mlade i sl.

U operativnom cilju br. 3 („*pružanje podrške deci bez roditeljskog staranja nakon izlaska iz hraniteljskih porodica*”) visok stepen rizika kome su deca bez roditeljskog staranja izložena nakon izlaska iz hraniteljskih porodica ublažen je razvojem nove usluge u lokalnoj zajednici – „*Kuća na pola puta – korak do samostalnosti*”, ustanovljena 2009. godine.

3. Strategija socijalne politike 2013–2018.

Strategija socijalne politike zadržava prioritete prethodne strategije. U prioritetu pod nazivom „*deca i mladi*” i dalje se veći deo dokumenta bavi problemima mladih, a u manjoj meri decom. Razlog tome može biti i to što se na lokalnom nivou u skorije vreme niko nije sistematski bavio populacijom uzrasta do 18 godina tj. decom, pa je teško doći do relevantnih podataka. S druge strane, populacija mladih od 15 do 30 godina obuhvaćena je Lokalnim akcionim planom za mlade, opštinskim Savetom za mlade, Lokalnim akcionim planom za zapošljavanje itd.

Kruševac

U ovom istraživanju partnerske organizacije iz Kruševca jesu Udruženje građana za podršku evropskim integracijama *Evrokontakt* i Udruženje građana *Korak napred*. Kao relevantna lokalna strateška dokumenta analizirani su: Lokalni plan akcije za decu za period 2006–2011. godine; Strategija razvoja socijalne politike Grada Kruševca za period 2008–2012. godine; Odluka o pravima iz oblasti socijalne politike građana Grada Kruševca.

1. Lokalni plan akcije za decu za period 2006–2011. godine

U okviru Lokalnog plana akcije za decu za period 2006–2011. godine planirana je „*zaštita položaja dece bez roditeljskog staranja*”.

S obzirom da je ovaj dokument raden za period do 2011. godine, navedeni podaci su zastareli, ali je važno napomenuti da se strategija bavila opisom tadašnjeg trenutnog stanja u opštini Kruševac. Ukupan broj dece smeštene u hraniteljske porodice i ustanove socijalne zaštite u 2006. godini bio je 136. Na porodičnom smeštaju je bilo 74 dece, pod starateljstvom 34, a na smeštaju u ustanovama socijalne zaštite 28 dece.

⁹⁷ Strategija održivog razvoja opštine Knjaževac, <http://www.knjazevac.rs/images/stories/dokumenti/llds1.pdf>

Nakon kampanje za unapređenje hraniteljstva u opštini Kruševac, prvi put postoje edukovane hraniteljske porodice za čuvanje dece bez roditeljskog staranja. Osnovano je Udruženje hranitelja na nivou Rasinskog okruga, a Grad Kruševac je centar za razvoj hraniteljstva. U Kruševcu postoji Dom za decu bez roditeljskog staranja *Jefimija*, koji učestvuje u pripremi smeštaja u hraniteljske porodice.

U okviru strateškog cilja „*unapređenje usluga u zaštiti dece bez roditeljskog staranja*”, definisan je specifični cilj pod brojem 1 – „*razvijanje i unapređenje hraniteljstva kao oblika zaštite dece bez roditeljskog staranja*” – i specifični cilj br. 2 – „*unapređenje standarda stručnog rada i stvaranje boljih uslova za razvoj dece bez roditeljskog staranja*”, a planiran je i veliki broj aktivnosti radi ostvarivanja ovih ciljeva. Ipak, ne postoje podaci koliko je od svih aktivnosti pobrojanih u LPA za decu i ostvareno do kraja 2011. godine.

2. Strategija razvoja socijalne politike Grada Kruševca za period 2008–2012. god.

U Strategiji se, između ostalog, navodi i kako razviti usluge za podršku deci bez roditeljskog staranja, hraniteljima i usvojiteljima, osobama sa smetnjama u razvoju, osobama sa invaliditetom i žrtvama nasilja. Takođe, Strategija ističe i kako u opštini razviti i održati zdravstvene i obrazovne programe preventivnog i terapijskog karaktera za porodice i decu iz ranjivih grupa, za porodice i decu s rizičnim i delikventnim ponašanjem i na kraju podršku zapošljavanju najugroženijih. Strategija je izrađena u skladu s vizijom i misijom Grada Kruševca.

Strateški dokument u prioritetu br. 2 („*razvijene usluge i servisi najugroženijim kategorijama korisnika*”) preporučuje razvoj hraniteljstva i usvajanje kao najoptimalniji oblik vaninstitucionalne zaštite dece bez roditeljskog staranja i kao redovnu aktivnost institucija socijalne zaštite kroz sistem podrške procesu transformacije rezidencijalnih ustanova za decu i mlade. S ciljem razvijanja usluge hraniteljstva, planirane su brojne aktivnosti.

Planirano je formiranje „*servisa savetovališta za hraniteljske i usvojiteljske porodice*” do polovine 2008. godine s tim da se najmanje 60% korisnika obuhvati ovom uslugom, a planirane aktivnosti jesu „*osnivanje savetovališta za hraniteljske porodice*”, „*organizovanje edukacija profesionalaca*” i „*organizovanje individualnog i grupnog savetodavnog rada*”. Realizator ovih aktivnosti je CSR. Kako su lokalni stručni timovi utvrdili, ova planirana aktivnost nije realizovana.

Takođe, planiran je „*program klubova dece, hranitelja i usvojitelja*”, a planirane aktivnosti su „*unapređenje rada Kluba hranitelja i usvojitelja*” i „*unapređenje saradnje sa drugim institucijama*”. Realizator je Centar za socijalni rad. Prva aktivnost se projektno realizovala uz podršku lokalne samouprave do prve polovine 2011. godine, a nadalje se sprovodi volonterski. Što se tiče druge aktivnosti, ona i dalje nije realizovana.

Dalje, planirano je „*samostalno stanovanje uz podršku za decu bez roditeljskog stanovanja*”, a planirane aktivnosti su „*izrada pravnog okvira i materijalno tehničkih uslova za samostalno stanovanje*” i „*primena programa za samostalno stanovanje*”. Realizatori su lokalna samouprava, CSR i Dom za decu bez roditeljskog staranja *Jefimija*. U periodu od 2007. do 2012. godine realizovan je smeštaj troje korisnika kroz program „*Kuća na pola puta*”.

Naredna planirana stavka jeste „*obezbeđenje sredstava za implementaciju Strategije*” i ovom Strategijom i Odlukom o Budžetu za 2008. godinu planirano je 8.000.000 dinara za „*primenu strateškog plana razvoja socijalne politike u opštini*”. Razvijenost usluga socijalne zaštite je u povelju. Izdvajanja iz opštinskog budžeta za socijalnu zaštitu za 2007. godinu su 1,94% od ukupnog budžeta Opštine, a za 2008. godinu taj iznos je 2,43%. Dve godine od usvajanja Strategije, u budžetu je bilo povećanja sredstava za socijalnu zaštitu, a od 2012. godine sredstva za istu namenu se smanjuju.

Inače, proces naručivanja usluga sastojao bi se od međusobno povezanih komponenti koje bi išle sledećim redom: održavanje konkursa, pregovaranje i ugovaranje, upravljanje i administriranje

ugovora i praćenje realizacije. Ovako definisanim pristupom bilo bi obezbeđeno dugoročno, održivo, transparentno i sistemsko finansiranje integralne socijalne zaštite.

Konkurs bi sadržao elemente na osnovu kojih se pružaoci usluga (NVO, privatni i javni sektor) pozivaju da podnesu predloge projekata o pružanju usluga u skladu s dogovorenim projektnim zadatkom i specifikacijama usluge. Programi određeni za finansiranje u akcionim planovima u konkursnom materijalu bili bi podeljeni u tri grupe i to:

- konkurs za programe kojima se finansiraju unapređenje i razvoj postojećih usluga i servisa;
- konkurs za projekte specijalizovanih usluga koje realizuju poznati provajderi;
- otvoreni konkurs za sve zainteresovane strane za projekte i usluge (u cilju realizacije strateškog plana) koji imaju inovativni karakter i kao sredstva za kofinansiranje projekata finansiranih iz drugih izvora.

Upravljanje primenom Strategije odvija se tako što se najpre formira komisija za izbor projekata i procenu uticaja Strategije a zatim tim za podršku, monitoring i evaluaciju prati i ocenjuje aktivnosti i rezultate projekata koji se realizuju i izveštava tromesečno komisiju i savet za socijalnu politiku. Tim se sastoji od tri stručnjaka koji se biraju na osnovu konkursa i redovno dostavlja izveštaje Kancelariji odseka za društvene delatnosti. Komisija za izbor projekata i tim za podršku, monitoring i evaluaciju su vrlo dobro funkcionisali u razdoblju kada je i budžet predviđao sredstva za ova tela, međutim, od 2010. godine, tj. od vremena kada su izdvajanja u opadanju, oba tela imaju snižen intezitet rada.

3. Odluka o pravima iz oblasti socijalne politike građana Grada Kruševca

Skupština Grada Kruševca donela je Odluku o pravima iz oblasti socijalne politike građana Grada Kruševca.

Članom 29. ove Odluke ustanovljeno je pravo na samostalno stanovanje mladih pri izlasku iz sistema socijalne zaštite (doma, hraniteljskih porodica...). To je poseban vid socijalne zaštite kojim su obuhvaćeni mladi bez roditeljskog staranja s teritorije opštine Kruševac, kojima je na osnovu Zakona o socijalnoj zaštiti prestalo pravo na smeštaj u ustanovama socijalne zaštite ili hraniteljskim porodicama.

Član 30. glasi: „*Organizovanje samostalnog stanovanja mladih uz podršku vrši se kupovinom ili pribavljanjem jedne ili više stambenih jedinica i smeštanje dva korisnika u jednu stambenu jedinicu. U slučaju pribavljanja stambenih jedinica, donacijom, zaveštanjem ili poklonom, vlasnik je Grad Kruševac.*”

Član 31. navodi: „*Podrška zaštićenom stanovanju mladih bez roditeljskog stanovanja podrazumeva plaćanje zakupa, električne energije, vode, telefona i opremanja stana.*”

Član 32. ističe: „*Priprema mladih za samostalno stanovanje vrši se kroz realizovanje edukativnog i praktičnog programa u skladu sa standardima koje je propisalo Ministarstvo.*”

Član 33. određuje ko može da ostvari podršku samostalnom stanovanju. To je lice:

- koje nema mogućnosti povratka u sopstvenu ili srodničku porodicu;
- koje na drugi način ne može da osigura stambeni prostor;
- koje je završilo školovanje ili se priprema za samostalni život.

Samostalno stanovanje može da se ostvari do 1 godine. Izuzetno ovo pravo može da se produži još godinu dana uz prethodno rešenje Centra za socijalni rad. Međusobna prava između korisnika i Centra za socijalni rad regulišu se ugovorom.

Članom 56. ustanovljena je usluga za podršku deci bez roditeljskog staranja, usvojiteljima i hraniteljima, koja proističe iz Strategije razvoja usluga iz oblasti socijalne zaštite građana Grada Kruševca.

Uslugu za podršku deci bez roditeljskog staranja, hraniteljima i usvojiteljima podrazumeva formiranje servisa savetovališta za hraniteljske porodice, samostalno stanovanje uz podršku deci bez roditeljskog staranja i programe klubova za decu, hranitelje i usvojitelje.

Ova usluga doprinosi razvoju i umrežavanju usluga u porodici dece bez roditeljskog staranja, formiranjem savetovališta za hraniteljske porodice, kluba hranitelja i programa osposobljavanja mladih za samostalni život. Ova prava proizilaze iz Strategije razvoja socijalne zaštite građana Grada Kruševca.

Niš

Partnerska organizacija na ovom istraživanju iz Niša jeste Centar lokalne demokratije LDA. Lokalni stručni tim je iz trenutno postojećeg pravnog okvira za analizu izdvojio sledeća strateška dokumenta i odluke: Lokalni plan akcije za decu Grada Niša – *Niš po meri dece*; Revidirana Strategija razvoja Grada Niša za period 2009–2020; Program razvoja Grada Niša za 2012. godinu; Godišnji operativni plan Centra za socijalni rad *Sveti Sava* u Nišu; Odluka o osnivanju Fondacije *Hraniteljstvo po meri deteta*; Odluka o ostvarivanju prava u oblasti društvene brige o deci; Odluka o pravima iz oblasti socijalne zaštite na teritoriji Grada Niša (prečišćen tekst); Odluka o izmenama i dopunama Odluke o finansijskoj podršci porodici s decom na teritoriji Grada Niša.

1. Lokalni plan akcije za decu Grada Niša – Niš po meri dece⁹⁸

Lokalni plan akcije (LPA) za decu Grada Niša jeste strateški dokument grada kojim se definiše politika prema deci za period od 2010. do 2015. godine. Ovaj dokument je rezultat rada Multisektorskog saveta za izradu Lokalnog plana akcije za decu Grada Niša, stručnog radnog tela koje je imenovao gradonačelnik Niša, i tematskih timova uz aktivno učešće dece i porodica. Multisektorski savet za izradu Lokalnog plana akcije za decu činili su predstavnici svih ustanova zaduženih za brigu o deci u Gradu Nišu, Republičkog zavoda za statistiku – Odeljenja u Nišu, kao i predstavnici svih niških opština i predstavnici nevladinih organizacija iz Niša koje aktivno rade s decom i mladima, kao i predstavnici dece. LPA je usmeren ka svoj deci Grada Niša, ali prepoznaje kao najugroženije pojedine kategorije dece i u skladu s tim posebnu pažnju obraća na njih. Deca bez roditeljskog staranja čine jednu od tih kategorija⁹⁹.

Multisektorski savet definisao je 10 prioriternih oblasti LPA:

1. smanjenje siromaštva dece;
2. unapređenje obrazovanja;
3. zdravlje dece;
4. unapređenje položaja dece s teškoćama u razvoju;
5. položaj i prava dece bez roditeljskog staranja;
6. unapređenje položaja i prava romske dece;
7. zaštita dece od zlostavljanja i zanemarivanja;
8. kvalitetno slobodno vreme, kultura i sport;
9. informisanost dece i roditelja o deci;
10. jačanje kapaciteta grada za unapređenje položaja dece.

S obzirom na to da su deca bez roditeljskog staranja prepoznata kao jedna od marginalizovanih i najugroženijih grupa dece u Nišu, ona su sagledana kroz sve prioriternne oblasti LPA, međutim, prioritetom br. 5 posebno je izdvojeno unapređenje položaja dece bez roditeljskog staranja. Aktivnosti predviđene za ostvarivanje ciljeva postavljenih u okviru ovog prioriteta podrazumevaju

98 Sl. list grada Niša br.66/2010.

99 Ostale najugroženije kategorije jesu deca iz siromašnih porodica, deca s teškoćama u razvoju, deca žrtve nasilja i zanemarivanja, deca iz romske populacije.

ustpostavljanje međusektorske saradnje svih aktera na lokalnom nivou radi efikasnijeg pružanja usluga socijalne zaštite deci bez roditeljskog staranja, uvođenje novih usluga na lokalnu kao i različitih vidova neposredne podrške hraniteljskim porodicama i deci u tim porodicama. Usluga porodičnog smeštaja (sa 120 obučanih hraniteljskih porodica) u tadašnjoj analizi postojećih usluga za decu bez roditeljskog staranja istaknuta je na prvom mestu¹⁰⁰. I pored toga predviđeno je dalje povećanje obuhvaćenosti dece ovom uslugom do 2015. godine radi sprečavanja njihovog domskog smeštaja i, naročito, obezbeđivanja da deca bez roditeljskog staranja na uzrastu do tri godine ne budu smeštena u ustanovama socijalne zaštite.

Kao vrsta porodičnog smeštaja koja nedostaje, navedeno je „predah roditeljstvo” odnosno hraniteljstvo. Takođe, nedostaje i regionalni centar za porodični smeštaj.¹⁰¹

U okviru LPA za decu navodimo neke od strateških i specifičnih ciljeva. Strateški cilj 2.1 („*povećati budžetska izdvajanja za obrazovanje i uspostaviti nedostajajuće usluge*”) predviđa specifični cilj 2.1.1 („*uspostaviti moderan sistem finansiranja koji će odgovoriti na potrebe škola za unapređenjem obrazovanja do 2015. godine*”). Strateški cilj 2.2 „*stvoriti uslove da sve niške škole budu dostupne za svu decu*” ima specifični cilj 2.2.1 „*povećati obuhvat dece kvalitetnim predškolskim obrazovanjem sa posebnim merama za obuhvat dece iz marginalizovanih grupa do 2015. godine*”, a interesantna planirana aktivnost jeste osnivanje stimulativnog fonda za školovanje dece iz marginalizovanih grupa. Specifični cilj 2.2.2 („*stvoriti uslove za upis sve dece koja su dorasla za školu do 2015. godine*”) kao značajnu aktivnost ima koordinisanje rada institucija iz obrazovanja, zdravstva i socijalne zaštite na upisu dece u školu. Specifični cilj 2.2.3 („*upisati u srednje škole sve učenike koji su stekli uslov po uobičajenim ili afirmativnim procedurama do 2015. godine*”) ima strateški cilj 2.5 („*unaprediti stepen učeničkog standarda*”). Ističe se i specifični cilj 2.5.2: „*obezbediti besplatne dopunske obroke, besplatne udžbenike i pribor za siromašne učenike*”.

Delovanje Uprave za dečju socijalnu i primarnu zdravstvenu zaštitu, Uprave za obrazovanje, kulturu, omladinu i sport u partnerstvu s Centrom za socijalni rad i školama na teritoriji Grada Niša predviđeno je i prilikom ostvarivanja ciljeva definisanih u okviru prioriteta 5: „*unaprediti položaj dece bez roditeljskog staranja*”.

Strateški cilj 5.1, „*unaprediti položaj dece bez roditeljskog staranja i dece bez adekvatnog roditeljskog staranja poštujući njihova prava i stvarajući mogućnosti za njihov život u porodičnom okruženju*” ima specifični cilj 5.1.1: „*uspostaviti jedinstveni sistem evidencije dece bez roditeljskog staranja radi efikasnijeg i pravovremenog pružanja potrebne podrške za njihovo uključivanje u zajednicu do 2015. godine*”, i specifični cilj 5.1.2: „*ublažavanje posledica koje mogu nastati u psihofizičkom razvoju i socijalnom uključivanju dece usled napuštenosti i nebrige od strane roditelja organizovanjem potrebnih usluga podrške u lokalnoj zajednici do 2015. godine*”. U okviru ovog specifičnog cilja, između ostalog, posebno je predviđeno formiranje Multisektorskog saveta koji bi se bavio objedinjavanjem svih relevantnih podataka o deci i mladima bez roditeljskog staranja i deci i mladima bez adekvatnog roditeljskog staranja. Specifični cilj 5.1.4, „*stvoriti uslove za formiranje mreže usluga i servisa socijalne podrške deci i mladima koji su u sistemu socijalne zaštite, u hraniteljskoj porodici, domskoj zaštiti ili su pod neposrednim srodničkim starateljstvom do 2015. godine*” kao jednu od aktivnosti navodi uspostavljanje međusektorske saradnje svih aktera na lokalnom nivou radi efikasnijeg pružanja usluga socijalne zaštite.

100 Kao ostale postojeće usluge za decu bez roditeljskog staranja navedeni su: Dom za decu i omladinu *Duško Radović*, Zavod za vaspitanje mladeži, dve prihvatne stanice, Savetovalište za brak i porodicu pri CSR-u Niš, CSR Niš kao organ starateljstva, stanovanje uz podršku i Ustanova *Mara* – dnevni boravak za decu i mlade ometene u razvoju.

101 Prihvatilište za decu sa problemima u ponašanju, Svratište za decu ulice, Klubovi za decu i omladinu, Dnevni boravak za decu iz disfunkcionalnih i osiromašenih porodica, Rezidencijalni smeštaj privremenog karaktera za decu ometenu u razvoju i Beneficirano stanovanje za mlade koji su u fazi zapošljavanja ili su u radnom odnosu su mapirane kao druge nedostajuće usluge za decu bez roditeljskog staranja.

2. Revidirana Strategija razvoja Grada Niša za period 2009–2020.

Ovaj dokument je revizija osnovnog lokalnog razvojnog dokumenta, Strategije razvoja Grada Niša iz 2007. godine. U odnosu na prvi dokument, revizija donosi izvesne korekcije kontekstualne analize, aktivnosti u okviru posebnih ciljeva, korekcije budžeta i plana komunikacije Strategije.

Visok kvalitet života za sve građane deo je vizije Niša definisane u ovom planskom dokumentu. Strategija navodi da se, u oblasti socijalne zaštite, u nadležnost Grada Niša, kao i svih ostalih gradova u Srbiji, pre svih ubraja socijalna zaštita u celini, a posebno socijalna zaštita dece i omladine.

U delu koji se bavi analizom stanja socijalne zaštite u Gradu Nišu, navodi se da se socijalnom zaštitom bave prevashodno javne institucije, a kao glavna ustanova u ovoj oblasti istaknut je Centar za socijalni rad. Napominje se da je funkcionalna veza između Centra za socijalni rad i lokalne samouprave nejak i nestalna. Centar za socijalni rad realizuje inovativne programe koji poslove socijalnog rada iznose iz zatvorenih institucija i u socijalni rad uključuju udruženja, porodice i pojedince u zajednici. Takav je program smeštanja dece u hraniteljske porodice.

3. Program razvoja Grada Niša za 2012. godinu¹⁰²

Program razvoja grada Niša za 2012. godinu jeste konkretizacija strateških opredeljenja utvrđenih Strategijom razvoja grada Niša. Ovaj dokument definiše akcije i zadatke lokalne samouprave u razvoju grada tokom 2012. godine.

U delu programa posvećenog društvenom razvoju poseban segment je posvećen društvenoj brizi o deci. Planirane aktivnosti se oslanjaju na mere predviđene Lokalnim planom akcije za decu Grada Niša – *Niš po meri dece*, to jest na godišnje planove lokalnih ustanova koje se bave pružanjem usluga deci i roditeljima (Predškolska ustanova *Pčelica*, Dečji centar Niš, Dečje odmaralište *Divljana*).

Uprava za dečju, socijalnu i primarnu zdravstvenu zaštitu, Uprava za obrazovanje, kulturu, omladinu i sport, ustanove i NVO odgovorne su za:

- realizaciju mera i akcija u oblasti zdravlja, obrazovanja, zaštite dece ometene u razvoju, dece bez roditeljskog staranja, dece izložene zlostavljanju, iskorišćavanju, zanemarivanju, nasilju, i za smanjenje siromaštva onako kako to predviđa LPA;
- razvijanje sistema podrške porodici kroz kvalitetno osmišljen savetodavni rad;
- razvijanje postojećih i uvođenje novih usluga za decu;
- uspostavljanje međusektorske saradnje svih aktera na lokalnom nivou radi delotvornijeg pružanja usluga dečje zaštite.

Aktivnosti planirane u cilju razvoja socijalne zaštite jesu:

- razvijanje uslova za uvođenje novih i razvoj postojećih programa socijalne zaštite i to pre svega: *Hraniteljstvo po meri dece* i specijalizovano hraniteljstvo; privremeno stanovanje dece bez roditeljskog staranja; „Sigurna kuća”; „Kuća na pola puta”; dnevni boravak za mlade;

Dom za decu i omladinu *Duško Radović će*, u skladu s nacionalnom strategijom socijalne zaštite, Lokalnim planom akcije za decu i raspoloživim finansijskim sredstvima Republike i Grada omogućiti realizaciju usluga: domskog smeštaja deci bez roditeljskog staranja i deci s poremećajem u ponašanju, i Centra za porodični smeštaj i usvojenje.

Kao akteri odgovorni za realizaciju ovih aktivnosti navode se Uprava za dečju, socijalnu i primarnu zdravstvenu zaštitu, Uprava za finansije, izvorne prihode lokalne samouprave i javne nabavke, Centar za socijalni rad, Dom *Duško Radović*, resorno ministarstvo, NVO.

¹⁰² Program razvoja Grada Niša za 2012. godinu, Sl. list Grada Niša broj 80/2011.

4. Godišnji operativni plan Centra za socijalni rad Sveti Sava Niš za 2012. god

Godišnjim operativnim planom Centra za socijalni rad u Nišu planira se dalje podizanje kvaliteta već postojećih usluga, ali i realizacija novih usluga socijalne zaštite na lokalnu razinu, kako je analiza stručnjaka CSR-a pokazala, postoji potreba. Jedan od izdvojenih prioritarnih problema na lokalnom nivou jeste nedovoljna pomoć i podrška roditeljima i hraniteljima dece sa smetnjama u razvoju.

U skladu s tim razrađen je akcioni plan za organizovanje pružanja nove usluge podrške roditeljima, hraniteljima i srođnicima dece sa smetnjama u razvoju. Ova usluga podrazumeva nekoliko programa radionica (radionice za roditelje, kreativne radionice i radionice za decu koje razvijaju njihove veštine), dodatne nastavne aktivnosti, izlete i roditeljske sastanke.

5. Odluka o osnivanju Fondacije Hraniteljstvo po meri dece¹⁰³

Odluku o osnivanju Fondacije *Hraniteljstvo po meri deteta* 2007. godine donela je Gradska opština Medijana u nameri da stvori uslove za poboljšanje kvaliteta života dece bez roditeljskog staranja u hraniteljskim porodicama. Cilj Fondacije jeste da se hraniteljskim porodicama obezbedi pomoć koja nije predviđena Zakonom o socijalnoj zaštiti i materijalnom obezbeđenju i lokalnom Odlukom o pravima iz oblasti socijalne zaštite. Konkretno, Fondacija treba da obezbedi sredstva za učešće dece bez roditeljskog staranja u različitim vanškolskim aktivnostima (učenje stranih jezika, učenje rada na računaru, sportske aktivnosti), školovanje, lečenje, letovanje, pružanje finansijske podrške posebno talentovanoj deci, a sredstva mogu biti upotrebljena i kao pomoć pri zapošljavanju. Planirano je da se sredstva za rad Fondacije obezbeđuju u budžetu opštine Medijana i donacijama drugih pravnih i fizičkih lica.

6. Odluka o ostvarivanju prava u oblasti društvene brige o deci¹⁰⁴

Ovom Odlukom utvrđuju se prava u oblasti društvene brige o deci iz nadležnosti Grada Niša, nosioci prava, uslovi i način ostvarivanja ovih prava. Odluka definiše:

- prava dece da u skladu sa svojim razvojnim potrebama koriste neki od oblika društvene brige o deci i
- prava roditelja na pomoć u podizanju i vaspitanju dece smeštajem u organizovane oblike društvene brige o deci.

Oblici društvene brige o deci iz nadležnosti grada koje navodi ova odluka jesu:

- celodnevni boravak u trajanju od 10 sati dnevno;
- poludnevni boravak u trajanju od 3 ili 5 sati dnevno;
- boravak za decu osnovnoškolskog uzrasta;
- užina za decu osnovnoškolskog uzrasta;
- odmor i rekreacija dece do 15 godina starosti u dečjem odmaralištu.

Deca bez roditeljskog staranja imaju prava na besplatno korišćenje svih navedenih oblika društvene brige o deci.

7. Odluka o pravima iz oblasti socijalne zaštite na teritoriji Grada Niša¹⁰⁵

Ovom Odlukom utvrđuju se prava građana i porodica na teritoriji Grada Niša, posebni oblici socijalne zaštite, uslovi i način njihovog ostvarivanja. Sredstva za ostvarivanje prava iz ove Odluke obezbeđuju se u budžetu Grada. Prava utvrđena ovom Odlukom značajna za analizu jesu:

- dnevni boravak za lica ometena u razvoju (uključuje i pravo na besplatan prevoz u gradskom i prigradskom saobraćaju za dete ometeno u fizičkom ili psihičkom razvoju, obolelo od autizma,

103 Sl. list grada Niša br. 25/2007.

104 Sl. list grada Niša br. 29/1998.

105 Sl. list grada Niša br 69/2011.

s poremećajima u društvenom ponašanju (...) koje ima pravo na smeštaj u ustanovu ili drugu porodicu);

- opremanje korisnika za smeštaj u ustanovu socijalne zaštite ili u drugu porodicu;
- jednokratna pomoć (deca bez roditeljskog staranja na evidenciji Centra za socijalni rad imaju pravo na uvećanu jednokratnu novčanu pomoć za nabavku školskog pribora i udžbenika, troškove ekscurzije i rekreativne nastave);
- privremeni smeštaj u prihvatilište (za decu bez odgovarajućeg roditeljskog staranja do utvrđivanja trajnijeg oblika zaštite);
- besplatna užina kao dopunski obrok (za decu lišenu roditeljskog staranja);
- troškovi sahrane (za lica bez prihoda smeštena u ustanovu socijalne zaštite ili drugu porodicu za čiji smeštaj troškove snosi nadležno ministarstvo);
- socijalno stanovanje u zaštićenim uslovima (kao poseban oblik socijalne zaštite za porodice s radnonesposobnim ili smanjeno radnosposobnim hraniteljem);
- privremeno stanovanje (vid posebnog oblika socijalne zaštite kojim su obuhvaćena deca i omladina bez roditeljskog staranja, kojima je po osnovu zakona prestao smeštaj u ustanovama socijalne zaštite, odnosno hraniteljskoj porodici).

8. Odluka o finansijskoj podršci porodici s decom na teritoriji Grada Niša¹⁰⁶

Ovom Odlukom uređuju se prava na finansijsku podršku porodici s decom na teritoriji Grada Niša, nosioci prava, uslovi i način ostvarivanja prava, način obezbeđivanja sredstava i druga pitanja značajna za ostvarivanje ovih prava. Pojam porodice u ovoj odluci podrazumeva i hraniteljske porodice. U ovoj Odluci značajna prava jesu:

- pravo na jednokratnu novčanu pomoć za prvorodeno dete (ako majka nije živa ili je napustila dete ili je iz opravdanih razloga sprečena da neposredno brine o detetu, pravo na jednokratnu novčanu pomoć umesto majke može ostvariti hranitelj deteta ukoliko, pored deteta, i on/ona ima prebivalište na teritoriji Niša);
- pravo na mesečnu novčanu pomoć porodici s duplim blizancima, trojkama i četvorkama (i ovo pravo može ostvariti hranitelj dece pod već navedenim uslovima);
- pravo na paket za novorođenče (pravo može ostvariti hranitelj pod već navedenim uslovima);
- pravo na paket za đake prvake (pripada svakom detetu koje prvi put upisuje prvi razred osnovne škole na teritoriji Grada Niša);
- pravo na besplatnu užinu (ovo pravo po zahtevu hranitelja ostvaruju deca lišena roditeljskog staranja osnovnoškolskog uzrasta koja pohađaju osnovne škole na teritoriji Grada Niša);
- pravo na regresiranje troškova boravka dece u predškolskoj ustanovi (deca lišena roditeljskog staranja imaju pravo na potpuno regresiranje troškova boravka, to jest na besplatan boravak);
- pravo na regresiranje troškova ishrane u produženom boravku za decu osnovnoškolskog uzrasta do 10 godina (deca lišena roditeljskog staranja imaju pravo na potpuno regresiranje troškova ishrane, to jest na besplatnu ishranu);
- pravo na regresiranje troškova boravka u dečjem odmaralištu čiji je osnivač Grad Niš (deca lišena roditeljskog staranja imaju pravo na potpuno regresiranje troškova boravka, to jest na besplatan boravak).

Na osnovu analize dokumenata koji su definisani i primenjuju se na nivou Grada Niša, stiče se utisak da su deca bez roditeljskog staranja vrlo jasno prepoznata kao jedna od najmarginalizovanih i najugroženijih kategorija dece u Nišu, te da se njihova zaštita smatra jednim od prioriteta. U skladu s tim, u analiziranim dokumentima i odlukama nailazimo i na učestalo isticanje potreba

¹⁰⁶ Sl. list grada Niša br 66/2010.

i problema dece bez roditeljskog staranja kao i na planirane aktivnosti kojima će lokalne ustanove i institucije odgovoriti na njih.

S obzirom na to da je, kada govorimo o usluzi porodičnog smeštaja (hraniteljstva) za decu bez roditeljskog staranja, reč o obliku socijalne zaštite koji nije u nadležnosti lokalne samouprave ali se realizuje na lokalnom nivou, možemo reći da analizirani lokalni dokumenti i odluke predstavljaju neku vrstu dodatne podrške pružanju ove usluge.

Novi Sad

Partnerska organizacija iz Novog Sada na ovom istraživanju jeste Centar za proizvodnju znanja i veština. Spisak propisa Grada Novog Sada iz oblasti socijalne zaštite koji je sastavio lokalni stručni tim je sledeći: Odluka o socijalnoj zaštiti Grada Novog Sada; Odluka o izmenama Odluke o socijalnoj zaštiti Grada Novog Sada; Odluka o pravima na finansijsku podršku porodici s decom; Odluka o izmenama Odluke o pravima na finansijsku podršku porodici s decom; Program unapređenja socijalne zaštite Grada Novog Sada u 2012. godini.

1. Odluka o socijalnoj zaštiti Grada Novog Sada¹⁰⁷

Odlukom o socijalnoj zaštiti Grada Novog Sada uređuju se obim, uslovi i način ostvarivanja socijalne zaštite, o čijem se obezbeđivanju, u skladu sa Zakonom o socijalnoj zaštiti, stara Grad Novi Sad. U ovoj odluci se prepoznaju deca s potrebom za stalnim i privremenim smeštajem u ustanovu, tj. hraniteljsku porodicu, hranitelji, kao i deca ugrožena porodičnim nasiljem. Za ove socijalne grupe predviđeni su različiti vidovi podrške: smeštaj u prihvatilište i prihvatnu stanicu, usluge koje podržavaju boravak korisnika u porodici i neposrednom okruženju, druge vrste podrške neophodne za aktivno učešće korisnika u društvu, kao što su usluga svratišta, radni centri i dr. Predviđa se i opremanje korisnika za smeštaj u ustanovu socijalne zaštite ili drugu porodicu (odeća, obuća i troškovi za prevoz korisnika do ustanove, odnosno porodice).

2. Odluka o izmenama Odluke o socijalnoj zaštiti Grada Novog Sada¹⁰⁸

U Odluci o izmenama Odluke o socijalnoj zaštiti Grada Novog Sada dopunjava se član 14, kojim se predviđa usluga dodatne socijalne podrške detetu i učeniku kome je zbog smetnji u razvoju ili invaliditeta potrebna dodatna podrška, što se obezbeđuje angažovanjem pratioca za ličnu pomoć detetu. Vrstu dodatne socijalne podrške i učestalost poslova na pružanju podrške procenjuje međuresorna komisija, u skladu s Pravilnikom o dodatnoj obrazovnoj, zdravstvenoj i socijalnoj podršci detetu i učeniku. U ovoj odluci o izmeni ne pominju se izričito deca iz hraniteljskih porodica.

3. Odluka o pravima na finansijsku podršku porodici s decom¹⁰⁹

Odluka o pravima na finansijsku podršku porodici s decom se utvrđuju prava na finansijsku podršku porodici s decom, za koja se sredstva obezbeđuju iz budžeta Grada Novog Sada. Prava na finansijsku podršku porodici s decom iz člana 1. ove odluke jesu:

- roditeljski dodatak za prvo dete;
- dodela dečjih kolica za trojke;
- novogodišnja novčana pomoć;
- novogodišnji poklon;
- besplatan boravak dece u predškolskoj ustanovi;
- besplatna ishrana dece u osnovnim školama;
- pomoć u školovanju darovitih učenika srednjih škola i studenata.

107 Sl. list Grada Novog Sada, br. 38/11.

108 Sl. list Grada Novog Sada, br. 10/12.

109 Sl. list Grada Novog Sada, br. 30/10 i 45/10.

Takođe se od obaveze obezbeđivanja sredstava za ostvarivanje delatnosti predškolske ustanove čiji je osnivač Grad, i to u visini od 20% od ekonomske cene po detetu, izuzimaju roditelj, staratelj, odnosno hranitelj. Za decu bez roditeljskog staranja prilaže se potvrda centra za socijalni rad o smeštaju deteta u hraniteljsku, odnosno starateljsku porodicu. Takođe, ovom Odlukom u članu 20. i 21. priznaje se i pravo na besplatnu užinu u osnovnoj školi od prvog do osmog razreda, između ostalih kategorija i za decu bez roditeljskog staranja uz potvrdu Centra za socijalni rad o smeštaju deteta u hraniteljsku, odnosno starateljsku porodicu.

Pravo na besplatnu ishranu priznaje se za:

- decu iz porodica koje ostvaruju pravo na dečji dodatak po Zakonu o finansijskoj podršci porodici s decom;
- decu iz porodica koje ostvaruju pravo na materijalno obezbeđenje po Zakonu o socijalnoj zaštiti i obezbeđivanju socijalne sigurnosti građana;
- treće i svako naredno dete iz porodica s troje i više dece;
- decu bez roditeljskog staranja;
- decu sa smetnjama u razvoju, ukoliko ovo pravo nisu ostvarila po drugom osnovu.

4. Odluka o izmenama Odluke o pravima na finansijsku podršku porodici s decom¹¹⁰

Odlukom o izmenama odluke o pravima na finansijsku podršku porodici s decom dopunjava se član 21, u kom se spominju deca bez roditeljskog staranja, ali se dopuna ne odnosi na decu smeštenu u hraniteljske porodice.

5. Program unapređenja socijalne zaštite Grada Novog Sada u 2012. godini¹¹¹

Osnovni ciljevi Programa unapređenja socijalne zaštite Grada Novog Sada u 2012. godini jesu:

- razvoj usluga koje podržavaju život u prirodnoj porodici;
- razvoj usluga podrške za samostalan život i podsticanje socijalne uključenosti;
- razvoj usluga podrške za zaštitu dece od zlostavljanja i zanemarivanja;
- jačanje profesionalnih kapaciteta zaposlenih u socijalnoj zaštiti;
- razvoj programa koji preveniraju nastanak antisocijalnog ponašanja;
- poboljšanje informisanja građana o različitim programima i uslugama socijalne zaštite;
- razvoj posebnih programa pomoći, podrške i zbrinjavanja korisnika socijalne zaštite.

Usluga hraniteljstva je u Programu obuhvaćena kroz razvoj posebnih programa pomoći. Ovaj cilj Programa se ostvaruje kroz podršku i pomoć u obrazovanju, podršku hraniteljstvu, klimatskim i rehabilitacionim oporavkom dece i omladine, pružanjem nedostajućih usluga za zbrinjavanje beskućnika, postupnom zaštitom i drugim aktivnostima.

Svrljig

Partnerska organizacija na ovom istraživanju iz Svrljiga jeste *Denizen* – Centar za građanski aktivizam. Analiza je zasnovana na osnovu uvida u sledeća dokumenta: Lokalni akcioni plan za mlade Svrljiga za period 2012–2016. godine; Odluka o finansijskoj pomoći bračnim parovima; Odluka o pravima i uslugama iz oblasti socijalne zaštite u opštini Svrljig; Rešenje o obrazovanju komisije za procenu potreba za pružanje dodatne obrazovne, zaštitne i socijalne podrške detetu i učeniku; Program zaštite dece i učenika od nasilja, zlostavljanja i zanemarivanja OŠ *Dobrića Stambolić*; Akcioni plan za ostvarivanje Programa zaštite dece i učenika od nasilja, zlostavljanja i zanemarivanja OŠ *Dobrića Stambolić* za školsku 2012/2013. godinu; Strategija razvoja socijalne zaštite opštine Svrljig za period 2012–2016. godine.

¹¹⁰ Sl. list Grada Novog Sada, br. 45/10.

¹¹¹ Sl. list Grada Novog Sada, br. 8/12.

Lokalni stručni tim je prepoznao da na teritoriji opštine Svrlijig ne postoje lokalna dokumenta koja direktno uređuju hraniteljstvo. Ovaj podatak govori da lokalna samouprava kao i ostale relevantne ustanove na teritoriji opštine Svrlijig još uvek nisu prepoznale potrebu za definisanjem hraniteljstva kao jednog od prioritetnijih pitanja i za uspostavljanjem mehanizama koji će kroz usvojene lokalne dokumente biti prvi korak ka rešavanju problema u oblasti hraniteljstva.

Analiza intervjuja sprovedenih prilikom terenskog istraživanja

U sklopu analize intervjuja, definisana su dva poglavlja koja temu hraniteljstva sagledavaju iz dva različita ugla. U poglavlju 2.1 sagledana su iskustva zaposlenih u institucijama socijalne zaštite i obuhvataju centre za socijalni rad i regionalne centre za porodični smeštaj i usvojenje dece i omladine, dok su u poglavlju 2.2 opisana neposredna iskustva hranitelja kao direktnih korisnika usluge.

Iskustva zaposlenih u institucijama

1. Centri za socijalni rad

Pitanje 1. Organizacija rada, organizacione jedinice uslugu hraniteljstva; voditelji slučajeva za decu na smeštaju i/ili savetnici za hraniteljstvo

U svih šest gradova postoje voditelji slučajeva za decu na smeštaju ili savetnici za hraniteljstvo. Pri CSR-u rade voditelji slučajeva, a pri CPS-u rade savetnici za hraniteljstvo. U Aleksincu, Knjaževcu i Svrlijigu angažovani su i voditelji slučajeva i savetnici za hraniteljstvo. U Kruševcu su savetnici povremeno angažovani u Službi za decu i mlade CSR-a. Usluga porodičnog smeštaja se u svim gradovima realizuje kroz Službu za zaštitu dece i mladih, a jedino u Novom Sadu u sklopu CSR-a postoji posebno organizovana jedinica za porodični smeštaj pod nazivom Služba za porodični smeštaj i usvojenje. S druge strane, jedino u Novom Sadu još uvek ne postoji Regionalni centar za porodični smeštaj i usvojenje.

Pitanje 2. Broj zaposlenih koji se bave hraniteljstvom u CSR-u; jesu li im to jedina zaduženja ili se bave i drugim poslovima

Brojno stanje zaposlenih u CSR-u koji se bave hraniteljstvom na nivou šest gradova

Grad	Broj zaposlenih u CSR-u koji se bave hraniteljstvom	Ostala zaduženja, pored bavljenja hraniteljstvom
Aleksinac	6	imaju i druga zaduženja
Knjaževac	7	imaju i druga zaduženja
Kruševac	3	imaju i druga zaduženja
Niš	20	imaju i druga zaduženja
Novi Sad	6	nemaju druga zaduženja
Svrlijig	4	imaju i druga zaduženja
Ukupno	46	

Pitanje 3. Prednosti i nedostaci u organizaciji rada u CSR-u

Prednosti: obavljanje samo poslova vezanih za uslugu hraniteljstva; postojanje komplementarnosti između organa starateljstva i hraniteljske zaštite; bolja mogućnost praćenja dece i hraniteljskih porodica; mogućnost praćenja kompletnog dosijea porodice i sticanja pravog uvida u istoriju pojedinačnog slučaja; podignut kvalitet rada s porodicama; mogućnost da se izađe u susret realnim potrebama; kvalitetnija usluga za hranitelje i bolja zaštita za decu; svestranost radnika s obzirom na to da rade više poslova (tamo gde je to slučaj); saznanje „da možeš da pomogneš deci”.

Nedostaci: kadrovski problemi; loši tehničkih uslovi; bavljenje različitim poslovima pored poslova vezanih za hraniteljstvo; nemogućnost potpune posvećenosti porodičnoj zaštiti dece na hranitelj-

stvu zbog drugih poslova (tamo gde je to slučaj); nedostatak terenskih vozila; nemogućnost češćeg posećivanja porodica; manja informisanost o radu u drugim jedinicama u okviru CSR-a.

Pitanje 4. Regionalni centri za porodični smeštaj dece i usvojenje

Regionalni centri za porodični smeštaj i usvojenje jesu novoosnovane institucije i one se bave pitanjima hraniteljstva u svim gradovima uključenim u istraživanje osim u Novom Sadu, gde se na otvaranje centra još uvek čeka. Ipak, s obzirom na to da su ovo regionalni centri, njihova sedišta se ne nalaze uvek u ciljanim gradovima, već je za Knjaževac zadužen RCPS sa sedištem u Čupriji, za Kruševac RCPS u Kragujevcu, a za Aleksinac, Svrlijig i Niš zadužen je RCPS sa sedištem u Nišu.

Ovome treba dodati i podatak da, pored Novog Sada, još uvek nisu počela s radom ostala dva Regionalna centra za porodični smeštaj dece i omladine na teritoriji AP Vojvodine – u Subotici i Beloj Crkvi, što otvara nova pitanja, koja se ne tiču samo aktera u domenu socijalne zaštite već i onih van nje.

Pitanje 5. Saradnja CSR-a sa Regionalnim centrom za porodični smeštaj i usvojenje

U Aleksincu je saradnja veoma uspešna i sastoji se u zajedničkom odabiru porodice, pripremi deteta za smeštaj i samom smeštaju deteta u porodicu. Slično stanje je i u Knjaževcu. Predstavnici obe ustanove su u stalnoj vezi, razmenjuju informacije, utvrđuju konkretnu podobnost za porodični smeštaj, realizuju smeštaj, praćenje, tj. sve aktivnosti od početka do izlaska deteta iz hraniteljske porodice. Svaki korak je propraćen zajedničkom saradnjom i svaki segment se radi zajednički, od početka do kraja. U Nišu takođe postoji dobra saradnja između ovih ustanova, posebno zbog činjenice što u CPS-u rade ljudi koji su u pre radili u CSR-u. Pošto se međusobno poznaju, to svima olakšava posao. Zaposleni u CPS-u poznaju materiju i problematiku i imaju dobar uvid u to kako treba raditi i koju vrstu podrške pružiti deci. Teškoće postoje jer se još uvek čeka izmena i dopuna Pravilnika o standardima i organizaciji rada CSR, koji će bolje definisati uloge radnika CSR-a i CPS-a, pošto trenutno obe ustanove rade po istom Pravilniku. U izmenjenom Pravilniku zaduženja će biti precizno definisana. Pošto u CPS-u rade dugogodišnji stručnjaci iz CSR-a koji su se ranije bavili ovom problematikom, upoznati su sa svim segmentima rada tako da tačno znaju procedure i u potpunosti su u toku. Kada je saradnja dve ustanove u Kruševcu u pitanju, ona je više u domenu razmene informacija tj. baze podataka nego suštinska i organizaciona. Predstavnici CSR-a u Kruševcu ističu da nemaju nikakvu konkretnu podršku od CPS-a. U Svrlijigu ističu da saradnja postoji, ali da je daleko od zadovoljavajuće.

Pitanje 6. Zadovoljstvo saradnjom CSR-a i CPS-a

Predstavnici CSR-a iz Aleksinca navode da su zadovoljni saradnjom i kao prednost vide činjenicu da su angažovani savetnici doskorašnji radnici centra, čime je ostvarena odlična međusobna komunikacija. Predstavnici CSR-a Knjaževac takođe ističu da je saradnja sa CPS-om odlična. Predstavnici CSR-a iz Kruševca navode da su zadovoljni kolegijalnim odnosima i profesionalnom razmenom, međutim, nezadovoljni su organizacionim aktivnostima. U Svrlijigu su delimično zadovoljni, postoji mišljenje da saradnja može da bude bolja, a ne navode konkretno na šta misle.

Pitanje 7. Prepreke/problemi u saradnji CSR-a i CPS-a – uzroci i potencijalna rešenja

Prepreke/problemi: Na nivou svih gradova identifikovana je ista prepreka, tj. činjenica da još uvek ima nerazumevanja u razgraničavanju poslova i obaveza između savetnika za hraniteljstvo RCPS-a i voditelja slučaja CSR-a zbog nejasne raspodele poslova i odgovornosti. Uzrok za to je činjenica da Pravilnik o standardima i organizaciji rada CSR još uvek nije doživeo preko potrebnu izmenu i doradu, čime bi se obema stranama jasno stavila do znanja raspodela zaduženja. Kako obe ustanove koriste isti Pravilnik, povremeno (svesno ili nesvesno) dolazi do „preplitanja” nadležnosti. Ta pojava se na konkretne slučajeve i korisnike odražava različito, tako što se u pojedinim koracima obe institucije uključuju, što je pohvalno, s obzirom na to da se onda svaki korak radi, bez obzira

čiji je stvarno zaduženje. S druge strane, postoje i slučajevi gde se oko spornog koraka postavlja pitanje nadležnosti i odgovornosti pa dolazi do „prebacivanja lopte” i odugovlačenja postupka, čime se pritom pričinjava šteta, kako detetu i porodici, tako i zaposlenima u obe institucije.

Jedna od čestih pojava koje se ne mogu zanemariti, kako u ustanovama socijalne zaštite tako i u našem celokupnom društvu, jeste nerazumevanje od strane pojedinaca, s obzirom na to da i dalje vlada osećaj da, kao „starije” ustanove, centri za socijalni rad i dalje više rade, pošto još uvek nije do kraja rešena nadležnost ustanova. Kada se reši uzrok, tj. kada se izradi dopuna i izmena Pravilnika, verovatno će mnoge (ako ne i sve) stvari biti jasnije obema stranama, pa će se s jasnom raspodelom zaduženja povećati i delotvornost ustanova socijalne zaštite.

Verovatno najveći problem trenutno koji su predstavnici CSR-a naveli jeste nedostatak dovoljno specijalizovanih hraniteljskih porodica za rad s decom sa smetnjama u razvoju. Stiče se utisak da je to „zajednički problem” – kako centara tako i šire lokalne zajednice – pa njemu ozbiljnije treba posvetiti pažnju.

Potencijalna rešenja: Odgovori predstavnika CSR-a bili su slični i u ovom segmentu. Ispitanici navode bolju unutrašnju i spoljašnju komunikaciju, doradu Pravilnika o standardima i organizaciji rada CSR-a, kao i bolje upoznavanje s postojećim propisima. Predstavnici CSR-a iz Novog Sada istakli su da bi se nagomilani problemi rešili kada bi se u njihovom gradu za početak osnovao i počeo s radom Regionalni centar za porodični smeštaj dece s obzirom na činjenicu da se to još uvek nije desilo. Još jedan relativno univerzalan odgovor jeste realno planiranje budžetskih sredstava na nivou lokalnih samouprava za uslugu hraniteljstva, sa akcentom na obuku hraniteljskih porodica za rad s decom sa smetnjama u razvoju.

Pitanje 8. Aktivnosti i konkretna zaduženja zaposlenih u CSR-u u oblasti hraniteljstva

Kada govorimo o aktivnostima zaposlenih u CSR-u u oblasti hraniteljstva, one su raznovrsne. U domen praćenja deteta ubraja se praćenje zdravstvenog stanja, obrazovanja i slobodnog vremena, saradnja sa školom, razgovor s hraniteljima, savetodavni rad s detetom, terenski obilasci i sl. Pored toga, radi se i na obezbeđivanju sredstava za udžbenike, ekskurzije, izdavanje timskog zaključka školama i mnoge druge prateće aktivnosti.

Kada su deca na uzrastu od 17-18 godina, javlja se potreba za osamostaljivanjem. Preko usluge „Kuća na pola puta” priprema se izlazak deteta iz hraniteljske porodice, ono se smešta u „Kuću na pola puta”, a ukoliko je neophodno, vraća u primarnu porodicu.

Neki od poslova predstavnika CSR-a u oblasti hraniteljstva su:

- obrada usvojitelja, obrada hraniteljskih porodica;
- procena opšte i komplementarne podobnosti hraniteljskih porodica i informisanje potencijalnih kandidata za hraniteljstvo;
- obuka hranitelja i usvojitelja;
- pružanje savetodavne podrške deci i hraniteljskim porodicama;
- posredovanje pri kontaktiranju deteta s biološkom porodicom;
- praćenje ispunjenosti standarda o ostvarivanju zaštite dece na hraniteljstvu;
- praćenje adaptacije, interakcije i kvaliteta odnosa do zasnivanja usvojenja i nakon toga;
- revizija opšte podobnosti hraniteljskih porodica;
- sačinjavanje pojedinačnih izveštaja za svako dete i porodicu;
- praćenje i izveštavanje organa starateljstva.

Jedan od odgovora koji je lokalni stručni tim dobio od predstavnika CSR-a: „Na zahtev ili obraćanje slučaj se razmatra i utvrđuje se je li konflikt trenutan ili ne i šta konkretno treba pružiti. Utvr-

đuje se priroda problema (npr. zdravstveni ili problemi u školi), koga sve uključiti u to, i pristupa se izradi plana zaštite radi otklanjanja nedostataka tj. prepreka. Porodični smeštaj je finalna primena mere zaštite, a sve pre toga je procena. Ako dođe do odluke da je potrebno smestiti dete u hraniteljsku porodicu, onda se kontaktira CPS, pri čemu dolazi do upoznavanja sa slučajem a zatim se odvijaju dalji dogovori. Kada se radi o hitnom smeštaju, odmah se reaguje, u suprotnom se poštuje princip rada. Donosi se rešenje, i nakon toga se radi praćenje na osnovu utvrđenog plana zaštite.”

Pitanje 9. Obuhvaćenost dece na porodičnom smeštaju i obuhvaćenost hraniteljskih porodica na području opštine/grada

Obuhvaćenost dece na porodičnom smeštaju i obuhvaćenost hraniteljskih porodica na području opštine/grada

Grad	Ukupan broj dece na porodičnom smeštaju	Ukupan broj hraniteljskih porodica	Broj angažovanih hraniteljskih porodica	Broj hraniteljskih porodica „na čekanju”
Aleksinac	66	61	57	4
Knjaževac	36	33	28	5
Kruševac	138	151	105	46
Niš	606	428	396	32
Novi Sad	195	158	81	10
Svrljig	13	14	/	/
Ukupno	1.054	845	667	97

Pitanje 10. Obuhvaćenost hraniteljskih porodica po voditelju slučaja u CSR-u i broj dece u tim hraniteljskim porodicama

Broj hraniteljskih porodica čiji rad ispitanici u intervjuu prate i broj dece u tim hraniteljskim porodicama

Grad	Broj hraniteljskih porodica po voditelju slučaja u CSR-u	Broj dece u tim hraniteljskim porodicama
Aleksinac	11	15
Knjaževac ¹	42	17
Kruševac	55	69
Niš	15	23
Novi Sad	34	40
Svrljig	8	15
Ukupno	165	179

Pitanje 11. Kontaktiranje CSR-a sa hraniteljskim porodicama – učestalost, povod i inicijativa

Aleksinac: dva puta godišnje, a po potrebi češće i u kriznim situacijama kontinuirano,¹¹²

Knjaževac: 2–3 puta mesečno, ali po potrebi češće. Kontaktiranje je na obostranu inicijativu, mada se dešava i da odu na teren nenajavljeni;

Kruševac: po Pravilniku jednom mesečno, u vreme prilagodavnja dva puta nedeljno, sa hraniteljima jednom-dvaput mesečno. Kontakti su na obostranu inicijativu zaposlenih u CSR-u i hranitelja;

Niš: ako nema vanrednih situacija, na šst meseci. Postoji razdoblje kada kontaktiraju jednom mesečno i to najmanje po pola sata;

Novi Sad: jednom mesečno i češće, u zavisnosti od potrebe. Povodi su različiti: reakcije na adaptaciju deteta u porodicu, stari obrasci ponašanja koji treba da se uklupe u novu sredinu, nepostojanje

¹¹² Podatak dobijen od predstavnika Regionalnog centra za porodični smeštaj i usvojenje Niš koji radi u prostorijama Centra za socijalni rad Aleksinac.

veze s biološkom porodicom, kriza identiteta, adolescencija deteta, osamostaljivanje i napuštanje hraniteljske porodice. Inicijativa za komunikaciju je obostrana. Svaki slučaj je individualan, „svaki slučaj je priča za sebe”;

Svrlijig: nema ustaljenog rasporeda, CSR je često u kontaktu s hraniteljima. Inicijativa je ponekad potekne od predstavnika CSR-a, a ponekad od hranitelja.

Pitanje 12. Informisanost predstavnika CSR-a o propisanim standardima vezanim za praćenje i kontrolu rada hranitelja

Kada se govori o propisanim standardima, mogu se uočiti dva elementa kod predstavnika CSR-a. Prvi element se odnosi na samu informisanost o propisanim standardima i tu se zapaža da su apsolutno svi predstavnici CSR-a odgovorili da su veoma dobro upoznati sa ovom regulativom. S druge strane, kada se govori o primenljivosti, tj. ispunjavanju određenih normi, tu dolazi do određenih odstupanja. Naime, svi intervjuisani se trude da poštuju standarde, međutim, postoje i oni koji ne uspevaju (iz objektivnih razloga) da u svakom trenutku ispune apsolutno sve što je predviđeno standardima.

Zaposleni u CSR-u imaju zakonsku obavezu da hraniteljskim porodicama ukažu na eventualne nepravilnosti ukoliko se neki aspekti predviđeni standardima ne poštuju, a uočene nepravilnosti u najkraćem vremenu treba ispraviti. Kao potencijalni problem javlja se nemogućnost stalne kontrole od strane predstavnika CSR-a, tj. jesu li i u kojoj meri hranitelji uvažili primedbu i onda kada savetnici/voditelji slučaja nisu prisutni u domu hraniteljske porodice.

Zaposleni su upoznati sa standardima i redovno ih prate. Ponekad se i u pisanoj formi daju nalozi hraniteljima. Npr. u jednoj hraniteljskoj porodici postoje blizanci, dečko i devojčica, i spavaju u istom krevetu. Hraniteljima je više puta naglašavano da to isprave, ali pošto nije bilo pomaka, onda se pribeglo pismenom upozorenju i problem je ubrzo rešen.

Eventualni problem bi bio u situaciji kada bi samo jedan radnik bio zadužen za celu situaciju, međutim, to je rešeno učestvovanjem/dopunom savetnika pored voditelja slučaja. Prilikom obilaska dece i porodica na terenu, dolazi do kvalitetne dvosmerne komunikacije između predstavnika CSR-a i CPS-a, čime se s dva aspekta sagledava ista situacija i time se obe ustanove dopunjuju informacijama i imaju bolji uvid u ceo slučaj. Pored toga, predstavnici CSR-a rade i reviziju kao jednu od obaveznih aktivnosti. Stiče se utisak da se u oblasti hraniteljstva stanje konstantno i veoma brzo menja.

Pitanje 13. Najveće prepreke u poštovanju standarda i potencijalna rešenja

PREPREKE:

Kao najveća prepreka može se uočiti lančana reakcija manjih prepreka, što bi izgledalo ovako: s nedostatkom sredstava (novca), a konkretno novca za finansiranje većeg broja stručnjaka pri CSR-u, javlja se situacija da na jednog zaposlenog dolazi veći broj hranitelja i dece od predviđenog. Pored toga, ističe se nedovoljna obučenost stručnih saradnika i hranitelja, a posebno nedostaje ona obuka koja se tiče specijalizovanog hraniteljstva za decu sa smetnjama u razvoju. Ne sme se zaboraviti i kompleksno vođenje dokumentacije i izveštavanje.

REŠENJA:

- smanjenje broja hraniteljskih porodica s trenutnih 30 na 20 porodica po savetniku (ili povećanje broja radnika u CSR-u);
- organizovanje više obuka (kako za stručnjake CSR-a, tako i za hranitelje);
- pružanje veće društvene podrške (uz pomoć lokalne samouprave i medija);
- umrežavanje institucija i bolja međusektorska saradnja (češći sastanci, interni dogovori, konsultacije, intenzivnija saradnja...);

- pojednostavljenje administracije (čime se dobija više prostora za rad s hraniteljima);
- dostupnost terenskih vozila (kao vid lakšeg i bržeg posećivanja hraniteljskih domova).

Svi intervjuisani se nadaju da će prethodno pomenuti predlozi rešenja biti zvanično i pravno uvršteni kroz dugo očekivani modifikovani Pravilnik o radu centara za socijalni rad i regionalnih centara za porodični smeštaj.

Pitanje 14. Problemi/teškoće u radu

PREDSTAVNICI CSR-a:

- nepoštovanje standarda pri smeštaju dece (u pojedinim slučajevima);
- nepostojanje ograničenja broja slučajeva po zaposlenom (čime se javlja preopterećenost zaposlenih, smanjuje kvalitet rada i gubi mogućnost učestalijeg rada s hraniteljskim porodicama);
- problemi tehničke prirode (npr. nedostatak vozila za radnike, čime bi se porodice češće obilazile);
- vođenje kompleksne dokumentacije (čime se javlja neuredna i nepotpuna dokumentacija);
- problemi u komunikaciji s hraniteljima (u smislu nereálnih očekivanja hranitelja);
- vreme adaptacije deteta i porodice, kao i vreme izlaska deteta iz porodice;
- nepostojanje sistema za održavanje obaveznih, redovnih periodičnih sastanaka sa ostalim akterima socijalne zaštite;
- ostvarivanje veze s biološkom porodicom deteta;
- neosnovane zamerke bioloških roditelja CSR-u i hraniteljima.

DECA:

- teškoće prilikom odvajanja, prilagođavanja na novu (školsku, životnu) sredinu;
- teškoće prilikom identifikacije, osamostaljivanja i izlaska iz porodice;
- problemi s vršnjacima (u smislu postojanja predrasuda među pojedinom decom u školi, izazivanja i eventualnih sukoba);
- dužina smeštaja u hraniteljsku porodicu;
- emotivni problemi dece;
- kontakti dece s biološkom porodicom (promene u ponašanju deteta i vraćanje „na staro“).

HRANITELJI:

- različiti otpori sredine u kojoj se nalazi hraniteljska porodica;
- teškoće prilikom uspostavljanja nove uloge hranitelja;
- otpori hranitelja prema vođenju radne sveske za dete i praćenju utroška sredstava koja se ostvaruju za dete;
- pojedini i povremeni otpori hranitelja u radu s detetom kao posledica nedovoljne/neadekvatne kompetencije u slučajevima:
 - rada s decom sa smetnjama u razvoju;
 - rane adolescencije kod dece;
 - pojave negativnih oblika ponašanja kod dece nakon posete biološkoj porodici;
 - problem pojedinih hraniteljskih porodica u prihvatanju pojedinih bioloških roditelja (npr. biološki roditelji zavisnici i/ili kriminalci);
 - regulisanje zdravstvene zaštite i materijalne podrške za dete u prvo vreme;
 - reakcija hranitelja na odvajanje i vraćanje deteta u biološku porodicu;

- odvajanje i gubici dece;
- nedovoljna mreža podrške hraniteljskim porodicama;
- nedostatak obuke o odgovarajućem, kompetentnom radu s decom sa smetnjama u razvoju;
- nedostatak motivacije pojedinih članova porodice i odustajanje od hraniteljstva;
- povećanje troškova hraniteljske porodice;
- neodgovarajuća materijalna podrška za hranitelje;
- stres, strah i briga hranitelja, preveliko vezivanje za dete, emotivni problemi.

Pitanje 15. Način regrutovanja novih hraniteljskih porodica u vašoj sredini

U svim gradovima odgovori na ovo pitanje bili su identični. Novi hranitelji se regrutuju uglavnom na tri osnovna načina:

- preko Nacionalne službe za zapošljavanje/tržišta rada;
- putem programa popularizacije: popularizovanjem i promocijom hraniteljstva gostovanjem stručnjaka i hranitelja u medijima, kroz kampanje, organizovanjem stručnih tribina i drugih javnih skupova);
- međusobnom razmenom između hranitelja i potencijalnih hraniteljskih porodica, neposrednim živim primerom i samoinicijativnim interesovanjem.

Pitanje 16. Da li postoji klub hranitelja? Koliko se ljudi iz CSR-a angažuje u njihovom radu?

Klubovi hranitelja postoje u Knjaževcu, Kruševcu i Nišu dok u Aleksincu, Novom Sadu i Svrlijgu ne postoje.

Pitanje 17. Vrsta programa i podrške klubu hranitelja; Najčešća pitanja/teme kojima se klubovi hranitelja bave¹¹³

U Klubu hranitelja u Knjaževcu najčešće teme su procene kapaciteta, prikupljanje određene dokumentacije npr. da lice nije osuđivano, da se protiv lica ne vodi nikakav krivični postupak, ispunjavanje određenih stambenih propisa i uslova kao i godine starosti potencijalnog hranitelja.

U Kruševcu su iz CSR-a trenutno angažovana tri radnika i bave se pružanjem savetodavne podrške, posredovanjem u razmeni između hranitelja, posreduju sa okruženjem, saraduju s drugim hraniteljskim klubovima.

Klub u Nišu je spontano nastao za vreme jedne obuke hranitelja na inicijativu CSR-a. Prilikom obuke hranitelji su se povezali i samostalno krenuli da uspostavljaju veze i kontakte, a pojedini radnici CSR-a su na početku bili uključeni kao stručna pomoć i davali preporuke i savete. Klub hranitelja u Nišu zove se *Veliko srce* i ranije se nalazio u prostorijama CSR-a. Najčešće aktivnosti u Klubu su razmena iskustava, kontakata i pružanje međusobne pomoći.

Pitanje 18. Obezbeđivanje sredstva za rad kluba hranitelja¹¹⁴

U Knjaževcu ne postoje posebna sredstva. Za rad se koriste prostorije CSR-a u Knjaževcu. Kruševački Klub hranitelja takođe ne raspolaže sredstvima. Rad je na bazi samofinansiranja i volonter-skih aktivnosti. Slično stanje je i u Nišu.

Pitanje 19. Podrška lokalne samouprave klubu hranitelja¹¹⁵

U Knjaževcu lokalna samouprava daje podršku kroz popularisanje hraniteljstva, međutim, to ne radi u zadovoljavajućoj meri. Pored toga, lokalna samouprava je snosila troškove „Kuće na pola puta”, kroz koju je prošlo osmoro dece. U Kruševcu ne postoji podrška od 20. 4. 2011. godine na osnovu mišljenja da to treba da bude deo redovnih aktivnosti stručnih radnika CSR-a. Niška lokal-

¹¹³ Ovo pitanje se odnosi samo na gradove u kojima postoji klub hranitelja – Knjaževac, Kruševac i Niš.

¹¹⁴ Ibid.

¹¹⁵ Ibid.

na samouprava je finansirala pojedine aktivnosti. Deci na hraniteljstvu i socijalno ugroženoj deci omogućeno je da dobiju besplatne obroke, besplatan prevoz od kuće do škole, besplatne udžbenike i slično.

Pitanje 20. Preporuke za unapređenje usluga porodičnog smeštaja/zaštite dece bez roditeljskog staranja

- organizacija i realizacija aktivnosti za decu na hraniteljstvu (npr. programi razmene, organizovanje radionica za decu, odlazak na more ili planinu);
- organizacija i realizacija programa namenjenih mladima koji su pri kraju korišćenja usluge hraniteljstva zarad pripreme za napuštanje hraniteljskog doma, zatim pružanja asistencije pri osamostaljivanju i samostalnom započinjanju života, s posebnim naglaskom na osposobljavanju za rad mladih i pomoć pri zapošljavanju;
- povećanje državnih izdvajanja za zapošljavanje mladih nakon izlaska iz hraniteljskih porodica;
- izrada javne strategije razvoja porodičnog starateljstva i strogo poštovanje utvrđenih planova;
- pokretanje kampanje na nacionalnom nivou za decu sa smetanjama u razvoju;
- osmišljavanje i uspostavljanje delotvornije administracije;
- stalna edukacija zaposlenih u CSR-u i hranitelja;
- promovisanje hraniteljstva u okvirima lokalne zajednice;
- kontinuirana razmena informacija svih aktera;
- nabavka većeg broja vozila za terenski rad.

2. Regionalni Centri za porodični smeštaj

Imajući u vidu činjenicu da je na teritoriji Republike Srbije predviđeno ukupno osam regionalnih centara za porodični smeštaj i usvojenje dece i omladine, a trenutno postoji i radi samo njih pet (u Beogradu, Miloševcu, Kragujevcu, Čupriji i Nišu), situacija u pogledu ove institucije varira od grada do grada. U Novom Sadu, i pored odluke o osnivanju, ovaj centar nije oformljen, već funkcioniše Služba za porodični smeštaj i usvojenje pri Centru za socijalni rad. U Kruševcu funkciju predstavnika RCPS-a iz Kragujevca vrši savetnik za hraniteljske porodice iz Centra za socijalni rad. U Aleksincu i Knjaževcu su zaposleni predstavnici RCPS-a iz Niša, odnosno Čuprije, čije se radne prostorije nalaze u sklopu centara za socijalni rad. U Svrliju ne postoji predstavnik RCPS-a, već samo osoba iz niškog RCPS-a formalno zadužena za ovu opštinu. Kada je u pitanju Grad Niš, u njemu je osnovan, postoji i radi RCPS. U skladu sa situacijom na terenu, intervjuisani su predstavnici RCPS-a iz Knjaževca, Niša i Aleksinca.

Pitanje 1. Period formiranja CPS-a

Regionalni centar za porodični smeštaj i usvojenje u Čupriji formiran je maja 2011. godine, a savetnik iz Knjaževca radi od maja 2012. godine.

Odluka Vlade o formiranju Regionalnog centra za porodični smeštaj i usvojenje u Nišu doneta je 26. 5. 2011. godine. Ustanova je registrovana 13. 7. 2011. godine, prijem radnika izvršen je 1. 9. 2011. godine a radnici su u prostorije ušli 7. 12. 2011. godine.

Pitanje 2. Organizacija rada CPS-a

RCPS Čuprija obuhvata teritoriju Pomoravskog, Braničevskog, Zaječarskog i Borskog upravnog okruga. Postoje radne jedinice – kancelarije u okviru jedne radne jedinice koje su u Centru za socijalni rad, u zgradi CSR-a. Savetnici rade u opštinama za koje su zaduženi. Knjaževac ima jednog savetnika, a Zaječar dva.

U Nišu Centar je formiran za pet upravnih okruga: Nišavski, Toplički, Pirotski, Jablanički i Pčinjski. U pogledu stručnog rada Centar ima savetnike za porodicu i svaki ima preko 30 porodica, iako

je standard 30. Pored toga Centar ima i dva edukatora za hranitelje, edukatora za stručne radnike i dva supervizora. S obzirom na manji broj radnika, svi oni rade i kao savetnici. Centar koordinira rad i pruža stručnu pomoć centrima za socijalni rad u obavljanju poslova hraniteljstva, organizuje edukacije stručnih radnika, vodi bazu podataka o porodičnom smeštaju, analizira i istražuje rezultate zaštite dece primenom hraniteljstva kao mere zaštite i organizuje aktivnosti za promociju, razvoj i unapređenje hraniteljstva.

Pitanje 3. Je li upostavljena organizaciona struktura i sve aktivnosti predviđene novim ZSZ-om

U RCPS-u Ćuprija navode da nemaju sve opštine savetnika, a nepokrivenost kadrovima obrazlaže se nedovoljnim brojem stručnjaka. Npr. savetnik iz Knjaževca radi i na području Sokobanje. Standard od 30 hraniteljskih porodica na jednog savetnika je zadovoljen.

U Nišu ne funkcioniše sve u potpunosti zbog nedostatka 28 radnika, od čega 25 stručnih saradnika, čime nije pokrivena čitava teritorija za koju je RCPS nadležan. Aktivnosti se realizuju za CSR u sledećim gradovima (Niš, Doljevac, Gadžin Han, Merošina, Svrlijig, Ražanj, Aleksinac, Prokuplje, Bojnik, Lebane, Medveđa, Vlasotince, Pirot, Babušnica, Dimitrovgrad i Bela Palanka). Problem je i neusvojen Pravilnik o porodičnom smeštaju, čime dolazi preklapanja u zaduženjima i odgovornostima između CSR-a i RCPS-a.

Predstavnici RCPS-a Niš u Aleksincu smatraju da je uspostavljena organizaciona struktura u skladu s novim ZSZ-om.

Pitanje 4. Obuhvat centara za socijalni rad i opština u nadležnosti RCPS-a

RCPS Ćuprija pokriva četiri upravna okruga: Pomoravski, Braničevski, Zaječarski i Borski. Broj centara za socijalni rad nije naveden.

RCPS Niš u svojoj nadležnosti ima 16 centara za socijalni rad koji su pokriveni uslugama. To su: Niš, Doljevac, Gadžin Han, Merošina, Svrlijig, Ražanj, Aleksinac, Prokuplje, Bojnik, Lebane, Medveđa, Vlasotince, Pirot, Babušnica, Dimitrovgrad i Bela Palanka. Predstavnici RCPS-a Niš (ogratak u Aleksincu) zaduženi su za opštine Aleksinac i Ražanj.

Centri za socijalni rad u Vranju, Preševu, Bujanovcu, Trgovištu, Bosilegradu, Vladičinom Hanu, Surdulici, Leskovcu, Blacu, Žitorađi i Kuršumliji biće pokriveni po prijemu radnika koji nedostaju. Za sada se u ovim opštinama hraniteljstvo realizuje isto kao i pre osnivanja RCPS-a.

Pitanje 5. Saradnja s drugim opštinama i centrima za socijalni rad

Kancelarija RCPS-a u Knjaževcu nalazi se u zgradi CSR-a Knjaževac. Saradnja je na zavidnom nivou, postoji stalni kontakt s voditeljima slučaja.

U Nišu je saradnja dobra. Napominje se neophodnost uspostavljanja granica u ovlašćenjima i zaduženjima do donošenja Pravilnika o porodičnom smeštaju, pošto postoji preklapanje u poslovima CSR-a i CPSU-a.

U Aleksincu smatraju da je saradnja veoma uspešna i sastoji se u zajedničkom odabiru porodice, pripremi deteta za smeštaj i samog smeštaja. Ostvarena je dobra saradnja, zbog činjenice da savetnici rade u istoj zgradi i u stalnom su kontaktu s voditeljima slučaja.

Pitanje 6. Zadovoljstvo aktuelnim stepenom saradnje na skali 1–5

U Knjaževcu je ocena 5, gde je intervjuisana osoba koja radi pri RCPS-u u potpunosti zadovoljna saradnjom s predstavnicima CSR-a. S obzirom na to da se rad odvija u zgradi CSR-a, a ispitanica je bivša radnica ove ustanove, ranija saradnja je samo nastavljena.

Za Niš je ocena 4. Razlog je to što svi akteri teško prihvataju promene. Imajući u vidu da se 40 godina radilo po jednom modelu, dolazi se u situaciju da sada sve to treba promeniti, a za to je neop-

hodno vreme. Neki stručnjaci ne poznaju dovoljno dobro Pravilnik o hraniteljstvu pa povremeno prave izvesne proceduralne greške.

U Aleksincu su izuzetno zadovoljni saradnjom. Kancelarija sa opremom ustupljena je za rad savetnika. Takođe, saradnja se ogleda kroz zajednički izbor porodice, pripremu deteta za smeštaj i organizaciju samog smeštaja.

Pitanje 7. Obuhvaćenost dece na hraniteljstvu i broj hraniteljskih porodica po regionima

Obuhvaćenost dece na hraniteljstvu i broj hraniteljskih porodica po regionima

Region	Broj dece na hraniteljstvu u regionu	Broj hraniteljskih porodica u regionu
RCPS Čuprija	36	ukupno 33, od toga 28 punih + 5 praznih
RCPS Niš	606	ukupno 428, od toga 396 punih i 32 prazne
RCPS Niš (ogranak Aleksinac2)	88	62

Pitanje 8. Poštovanje propisanih standarda usluga i mera u oblasti porodičnog smeštaja

U RCPS-u u Čupriji poštuju se propisani standardi. U Nišu se većina standarda poštuje. Problem je u jednomesečnim obilascima hraniteljskih porodica, što savetnici ne mogu da postignu zbog većeg broja porodica od propisanih po savetniku, odnosno zbog nedostatka stručnog kadra i vozila. U Aleksincu, uz maksimalno angažovanje i preopterećenost radnika, u velikoj meri se poštuju propisani standardi, ali istovremeno postoji i nemogućnost ispunjavanja svih standarda.

Pitanje 9. Glavne teškoće u implementaciji standarda

U Nišu kao glavnu teškoću navode nedostatak radnika. Nakon toga, navodi se nedostatak prostora, pošto trenutno po četiri savetnika rade u jednoj kancelariji. Nedostaju takođe i računari, projektori i nameštaj.

U Aleksincu je najveća prepreka nedostatak kadrova, veliki broj hraniteljskih porodica i dece. U tom smislu neophodna je promena Pravilnika i smanjenje broja hranitelja po savetniku uz zapošljavanje većeg broja savetnika.

Pitanje 10. Preporuke za unapređenje usluge porodičnog smeštaja

U RCPS-u u Čupriji kao prioritet navode jačanje stručnog kadra. Takođe, očekuje se da novi Pravilnik precizira uloge savetnika i RCPS-a.

U Nišu se kao glavna preporuka navode upošljavanje saradnika koji nedostaju, nabavka neophodnih sredstava za rad, kao i stručno usavršavanje zaposlenih i dodatne obuke za hranitelje.

U Aleksincu navode da je za unapređenje usluge porodičnog smeštaja neophodno realizovanje podrške (programa) mladima na hraniteljstvu i aktivnosti za njihovu emancipaciju i napuštanje zaštite i pomoći kod samostalnog započinjanja života i rada (prioritet kod zapošljavanja) kao i uvođenje sistema kvaliteta u zaštiti dece na hraniteljstvu.

3. Iskustva hranitelja

U intervjuisanju hranitelja na nivou šest gradova ukupno je obuhvaćeno 13 ispitanika. Svi ispitanici su ženskog pola, a prosečna starost ispitanica je 44 godine. Kada govorimo o stepenu stručne spreme, tri ispitanice su završile osnovnu školu, osam je završilo srednju, a jedna ispitanica višu školu. Prosek bavljenja hraniteljstvom iznosi 4 godine i 1 mesec.

Struktura ispitanih hranitelja na nivou šest gradova

Grad	Broj ispitanica	Pol	Starost	Stepen stručne spreme	Hraniteljstvom se bave
Aleksinac	2	ž/ž	56/46 god.	IV/II	3/6 god.
Knjaževac	2	ž/ž	33/31 god.	IV/IV	5/5 god.
Kruševac	2	ž/ž	59/48 god.	IV/IV	5/4 god.
Niš	2	ž/ž	38/? god.	IV/IV	5/8 god.
Novi Sad	2	ž/ž	43/47 god.	IV/IV	5/2 god.
Svrljig	3	ž/ž/ž	37/53/36 g.	II/II/VI	3 mes./8 mes./5 g.
Ukupno/prosek	13	13 x ž	Prosečna starost: 43,92 god.	3 x II stepen 9 x IV stepen 1 x VI stepen	Prosečno bavljenje hraniteljstvom: 4,15 god.

Pitanje 1. Ispunjenje očekivanja od bavljenja hraniteljstvom

Hraniteljska uloga je ispitanicama u potpunosti ispunila očekivanja. Kod jednog broja ispitanica u početku nije bilo prevelikih očekivanja zbog nedovoljne informisanosti i zbog uopšte nedovoljno razvijene svesti o ovoj temi. Međutim, vremenom je postignut izuzetan uspeh u radu s decom. S druge strane, pojedini hranitelji su unapred znali kakvi ih sve zadaci i iskušenja očekuju u radu i bili su u potpunosti spremni da se prihvate izazova i maksimalno odgovorno posvete poverenoj deci.

Pošto su u pitanju deca zaštićena od destruktivnih bioloških porodica, a sistem napravljen tako da se deci stvori normalno okruženje za život, učenje i rad, to je jedna od primarnih namera svih hranitelja. Stiće se utisak da je svako od ispitanika, pre ili kasnije, na sebi svojstven način ušao u hraniteljstvo i proživio ista ili slična osećanja i nezaboravne trenutke kroz jedinstveno, prisno i emotivno iskustvo pri radu s detetom. Jedna ispitanica se na ovaj korak odlučila zato što sama nije mogla da ima decu, druga ispitanica radi samo s decom sa smetnjama u razvoju.

Pitanje 2. Procena sopstvene uspešnosti u obavljanju uloge hranitelja

Svi ispitanici su na ovo pitanje odgovorili pozitivno. Svaki ispitanik je bez lažne skromnosti odgovorio da smatra da je uspešan i posvećen u obavljanju uloge hranitelja. Razlozi za takvu tvrdnju jesu činjenice koje govore u prilog detetu. Tako, kao glavni argumenti navodi se izuzetan napredak u skoro svakom aspektu, počev od toga da je dete naučilo da govori, čita, piše, broji, računa, razlikuje boje itd. Pored toga, ističe se i socijalizacija tj. uklapanje u sredinu u kojoj živi. Relevantni pokazatelji dolaze i s druge strane, tj. iz škole, podacima da su uzorni učenici koje cene i vršnjaci i učiteljica. Pojedina deca su vrlo uspešna i u vannastavnim aktivnostima, npr. pohađaju muzičku školu, pohađaju razne sekcije, idu na časove brejkdenisa itd. Jedino je jedna ispitanica rekla da će njen uspeh najbolje drugi proceniti, a da je njen jedini cilj da postigne bilo kakav uspeh s decom, s obzirom na to da radi s decom sa smetnjama u razvoju.

Stiče se utisak da trenutno, za razliku od prethodnih nekoliko godina, postoji preko potrebno iskustvo i zna se šta je sve potrebno za one koji se odluče na ovaj korak. Postoji izrazito visok stepen zadovoljstva urađenim i postignutim rezultatima. Vlada mišljenje da se konstantno ostvaruje napredak. Podseća se da je pogotovu u početku neophodno dosta strpljenja, pažnje i vremena u radu s decom, kao i razgovor, ponavljanje, pričanje. Kao jedan od bitnih činilaca jesu i obuke za stručno usavršavanje hranitelja.

Takođe, kao izuzetno bitan činilac koji je većina ispitanika navela jeste pojam rane intervencije, tj. potrebe da se na što mlađem uzrastu deteta reaguje i da se s radom krene što pre, kako bi se nepoželjni obrasci izbegli, korektivni rad imao više efekta a samim tim i uspeh deteta i hranitelja bio veći.

Pitanje 3. Najkorisnije u okviru Programa pripreme/obuke za bavljenje hraniteljsvom i eventualni nedostaci

KORISTI:

- podrška stručnih radnika;
- iskustva drugih hranitelja i međusobna razmena iskustava;
- radionice održane u okviru obuke;
- analiza zadatih zamišljenih situacija koje hranitelji zajedno razmatraju na radionici;
- instrukcije kako se ponašati prema detetu nakon viđenja s biološkom porodicom ili rodbinom;
- naučiti kako prepoznati izazov u detetu i kako realno prići problemu; kako u malim pomacima videti velike pomake i uspehe; naučiti da realno rasuđuješ;
- rečenica s predavanja u CSR-u – „To nisu vaša deca, to su deca koja donose sa sobom svoj prethodni život i kojima se treba prilagoditi i njih pratiti, prepoznati njihove potrebe.”

NEDOSTACI:

- nedovoljna stručna podrška hraniteljima koji rade s decom u adolescentskom razdoblju;
- nedostatak konkretnih saveta u situacijama kada je potrebno doneti odluke vezane za obrazovanje deteta, zdravstvenu zaštitu i sl.;
- manjak neposrednog iskustvenog objašnjenja.

Pitanje 4. Najčešće poteškoće u radu hranitelja

- vrlo loša saradnja s doktorima u Nišu (npr. detetu treba promeniti lek, a snimak glave nije pročitao čak ni posle mesec i po dana, a rok je deset dana od izrade snimka);
- javnost izjednačava sve hranitelje s pojedincima koji koriste nesreću dece zarad novca koji za to dobijaju;
- predrasude susedstva, razni neuviđavni komentari i nerazumevanje nekih nastavnika i osoblja škole u vezi s problemima koje dete ima; generalno još uvek nedovoljna senzibilisanost lokalne zajednice;
- sukobi koji nastanu po povratku deteta iz primarne porodice u hraniteljsku;
- administrativne usluge po raznim službama radi obezbeđenja prava detetu na hraniteljstvo;
- telefonska centrala novosadskog CSR-a; „Uputila bih apel da se dovedu isključivo savesniji ljudi koji bi radili na centrali. Često se niko ne javlja, a i kada bi se neko javio, ne umeju da pomognu na pravi način.”;
- povremeni sukobi između dece;
- kao posebnu stavku, skoro svi hranitelji su naveli izrazito nisku hraniteljsku platu.

„S obzirom da je ovaj vid usluge jedini izvor prihoda za moju porodicu i mene, veliki problem je kada isplata kasni dva meseca. Detetu s posebnim potrebama potrebne su pelene, lekovi (npr. lek eglonil se može trenutno kupiti samo u Makedoniji).”¹¹⁶

„Hraniteljska plata je nikakva. To što primam smatram da nije dovoljno i da bi trebalo više. I deca imaju veće potrebe i rastu i imamo mnogo troškova. Plata za hranitelja za dvoje dece manja je nego minimalac, ništa.”¹¹⁷

Pitanje 5. Zadovoljstvo podrškom CSR-a i osobe zadužene da prati vaš rad

Aleksinački hranitelji su izuzetno zadovoljni saradnjom s CSR-om kao i s voditeljem slučaja iz Aleksinca. Hranitelji doživljavaju predstavnike CSR-a kao članove svoje porodice. S druge strane,

¹¹⁶ Citat iz razgovora sa ispitanicom.

¹¹⁷ Ibid.

voditelj slučaja CSR-a iz Niša, zadužen za starije dete ispitanice, prema njenim rečima, ne pruža nikakvu podršku.

U Knjaževcu su ispitani hranitelji trenutno u najvećoj mogućoj meri zadovoljni podrškom. „*Zadovoljna sam, uvek su bila otvorena vrata, pružaju nam pomoć u rešavanju svih problema.*”

U Kruševcu su takođe u potpunosti zadovoljni, s obzirom na činjenicu da hranitelj u svakom trenutku može da kontaktira sa savetnicima u CSR-u. Najčešći kontakti su savetodavne prirode i traži se konkretna pomoć u interesu dece.

U Nišu hranitelji navode da od CSR dobijaju punu podršku i da su njihovi predstavnici uvek tu kada je potrebno, što hraniteljima mnogo znači. Voditelji slučaja imaju obavezu da pruže savet kad god je to potrebno i da ponude rešenja za eventualne probleme. Takođe, odlična je saradnja s pravnikom u CSR-u po svim pitanjima. Potoji i časopis *Familija*, a u sklopu njega i informator.

I u Novom Sadu hraniteljica voditeljicu slučaja doživljava kao deo porodice. „*Kad god mi je trebala podrška, Aleksandra je bila tu.*” Hraniteljica je prezadovoljna zbog činjenice da joj je voditeljica slučaja dala svoj privatni broj mobilnog telefona, uvek je dostupna, puna empatije i s dobrim savetima. Ima vremena da saslušava sva zapažanja i na taj način olakšava hraniteljima. Međutim, ista hraniteljica je navela i negativna iskustva koja je imala u prošlosti s drugom voditeljicom slučaja.

Pitanje 6. Učestalost kontaktiranja s predstavnicima CSR-a i CPS-a

Aleksinac: Prvi hranitelj jednom mesečno kontaktira sa ustanovom iz Lazarevca, dok s voditeljem slučaja iz Aleksinca kontaktiraju mnogo češće. Drugi hranitelj sa CSR-om iz Aleksinca kontaktira najmanje jednom nedeljno, dok s predstavnicima CSR-a iz Niša trenutno kontaktira jednom ili dva puta mesečno.

Knjaževac: po potrebi, maksimalno jednom mesečno, redovno na časovima dodatne obuke.

Kruševac: hranitelji kontaktiraju jednom-dvaput mesečno.

Niš: uvek kad se javi potreba.

Novi Sad: ponekad i tri puta nedeljno a ponekad i svakodnevno, u zavisnosti od potrebe.

Svrljig: veoma često, više puta mesečno.

Pitanje 7. Vrsta podrške koja nedostaje

U Aleksincu nedostaje intervencija CSR-a kod zdravstvenih pregleda deteta radi bržeg zakazivanja pregleda i dobijanja izveštaja lekara na vreme. U Kruševcu hranitelji zahtevaju češći terenski rad stručnjaka CSR-a. U Svrljigu navode potrebu za češćim posredovanjem kod pojedinih problematičnih situacija.

U Knjaževcu, Nišu i Svrljigu trenutno ne postoji potreba za dodatnom podrškom s obzirom na to da se do sada nije javljala nerešiva situacija.

Takođe, primetno je i univerzalno mišljenje hranitelja o potrebi da se poveća uloga predstavnika CSR-a u radu s biološkim porodicama deteta, a posebno u čestim slučajevima destruktivnog uticaja bioloških roditelja na dete. Mišljenje hranitelja jeste da je uticaj biološke porodice u 90% slučajeva destruktivan. Takođe, biološka porodica često hranitelje svoje dece smatra svojim suparnicima.

Pitanje 8. Predlozi za poboljšanje saradnje hranitelja sa CSR-om i CPS-om

- da voditelj slučaja bude zadužen isključivo za hraniteljstvo;
- da voditelj slučaja ide s hraniteljem kad se dete vodi kod lekara na preglede;
- stvoriti uslove da jedno dete vodi jedan stručni radnik, pošto se prema sadašnjem planu rada često pravi zabuna, a hranitelji se dovode u situaciju da ne znaju kome da se obrate po određenom pitanju;

- uspostaviti dodatni program rada s decom u CSR-u (npr. obavezne radionice jednom nedeljno);
- uključiti medije u hraniteljstvo, a posebno popularizovati hraniteljstvo dece sa smetnjama u razvoju;
- podići sadašnje kriterijume za odabir hraniteljskih porodica.

Pitanje 9. Najveći problem/izazov u bavljenju hraniteljstvom

- emocionalno vezivanje i činjenica da se hranitelji moraju pomiriti s tim da će jednog dana dete napustiti hraniteljsku porodicu;
- balansiranje u porodici i „pravljenje” podsticajne atmosfere prihvatanja, gde će se jasno definisati koja vrsta ponašanja je prihvatljiva, a koja ne;
- reakcije deteta nakon viđenja s biološkim roditeljima;
- činjenica da deca nose svoje probleme sa sobom;
- neujednačena prava dece na hraniteljstvu (npr. jedna imaju pravo na dečji dodatak, jednokratnu novčanu pomoć i slično, a druga nemaju);
- rad s decom sa smetnjama u razvoju.

Pitanje 10. Prednosti i nedostaci hraniteljstva

PREDNOSTI:

- popunjavanje praznine i ispunjenje života i hranitelja i dece i pružanje utočišta detetu tj. zamene za biološku porodicu; rast i razvoj deteta u porodičnom okruženju, pružanje ljubavi i podrške, siguran dom, ishrana i pravilan razvoj;

„Hraniteljstvo je nešto što treba što više promovisati. Kod dece s posebnim potrebama ne bih dala nijedno dete da završi u instituciji. Samo kroz hraniteljstvo deca imaju pravo da žive, što im je uskraćeno u ustanovama.”

„I najlošiji hranitelj bolji je za dete nego ustanova.”

NEDOSTACI:

- nedovoljna priprema hranitelja kao i neujednačen kvalitet hraniteljskih porodica;
- deca su često rastrzana između staratelja i roditelja trpeći raznorazne pritiske;
- nepostojanje sigurnosti nakon završetka programa, tj. od 18. godine s obzirom da nije do kraja osmišljen sistem podrške deci nakon izlaska iz hraniteljske porodice;
- usvojenje deteta i emotivni bol kroz koji prolaze hranitelji nakon izlaska deteta iz hraniteljske porodice i trauma koja ostaje nakon toga;
- nedovoljna primanja, nejednak status po pitanju penzije i beneficija koje imaju regularno zaposlena lica kao i činjenica da se tokom bavljenja hraniteljstvom ne ostvaruje pravo na radni staž, socijalno, zdravstveno i penziono osiguranje (po mišljenju intervjusanih hranitelja)¹¹⁸;
- hranitelji koji su skloni da vrše zloupotrebe i CSR koji ne vrši odgovarajuću proveru hraniteljske porodice, pa skoro svako može da bude hranitelj;
- nedovoljno senzibilisana lokalna sredina i otpori u okruženju: predrasude, negativni komentari i sl.;
- terminološko nerazumevanje usluge hraniteljstva kao posledica niskog stepena obrazovanja pojedinih hranitelja.

¹¹⁸ Ukoliko hranitelj nema zdravstveno osiguranje po drugom osnovu, ima pravo da dobije zdravstvenu knjižicu. Članovi porodice hranitelja (koje on ima obavezu da izdržava) takođe imaju pravo na obavezno zdravstveno osiguranje ako nisu osigurani po drugom prioritarnom osnovu - Videti Zakon o zdravstvenom osiguranju član 17. Hranitelj ima pravo na naknadu za rad koja obuhvata uplaćene doprinose za obavezno penzijsko i invalidsko osiguranje, a na osnovu potpisanog ugovora o hraniteljstvu od trenutka smeštaja deteta u porodicu. – Videti član 40 Zakona o socijalnoj zaštiti i obezbeđivanje socijalne sigurnosti građana

Pitanje 11. Preporuke za unapređenje hraniteljstva

- tražiti podršku lokalne samouprave u organizovanju letovanja, zimovanja, izleta ili programa dodatne podrške za decu na hraniteljstvu;
- odrediti pojedince iz centara za socijalni rad koji će se baviti jedino hraniteljstvom;
- iskoreniti stigmatizaciju i ponižavanje hranitelja;
- redovno isplaćivati naknade hraniteljima i isplaćivati veću naknadu za specijalizovano hraniteljstvo;
- organizovati češća savetovanja i stručnu obuku za rad s decom sa smetnjama u razvoju
- preko medija promovisati CSR koji bi ljudima predstavio hraniteljstvo i tako približio građanima ovu temu;
- posebno promovisati decu sa smetnjama u razvoju i razvijati ukupnu svest o hraniteljstvu dece sa smetnjama u razvoju kod građana;
- formirati klub hranitelja, organizovati češće sastanke i u okviru kluba hranitelja pisati projekte i konkurisati.

Pitanje 12. Da li postoje klubovi hranitelja?

Klubovi hranitelja postoje u Knjaževcu, Kruševcu i Nišu, dok u Aleksincu, Novom Sadu i Svrlijgu ne postoje. Klubovi hranitelja rade na informisanju, razmeni, komunikaciji, organizaciji i realizaciji humanitarnih akcija, a centri za socijalni rad saraduju tako što prosleđuju korisne informacije.

Pitanje 13. Ako je odgovor da, da li ste član? Vrsta podrške koju dobijate od Kluba¹¹⁹

U Knjaževcu su ispitanice članice, imaju redovne sastanke i razmatraju različite situacije, kako se ponašati u njima, kako prepoznati potrebe, kako disciplinovati dete, kako rešiti probleme u ponašanju dece itd.

U Kruševcu je jedna ispitanica članica i Kluba i udruženja i ostvaruje saradnju, razmenjuje iskustva, dodatno se obučava, pohađa radionice i učestvuje u zajedničkim aktivnostima. Druga ispitanica nije članica Kluba.

U Nišu postoje Udruženje hranitelja *Veliko srce*, i prema rečima jedne ispitanice, ovo udruženje trenutno radi vrlo slabo. Mnogi hranitelji ne znaju ni da li radi uopšte. Prethodni predsednik udruženja je organizovao različite aktivnosti, a najznačajnija je bila mogućnost da se hranitelji sastaju i da razmenjuju iskustva. Ranije su se hranitelji redovno okupljali i družili i na taj način su se svi upoznali. To je trenutno najveći nedostatak na nivou grada i bilo bi dobro da opet postoje zajednički sastanci. Druga ispitanica je predsednica udruženja *Veliko srce*. S njene tačke gledišta cilj je da se radi na razvijanju novih oblika saradnje i da se postojeći oblici unapređuju. Udruženje saraduje s različitim nevladinim i vladinim organizacijama iz Srbije i inostranstva.

Pitanje 14. Obezbeđivanje sredstava za realizaciju aktivnosti kluba hranitelja

Knjaževac: Klub hranitelja organizuje sastanke u prostorijama CSR-a, tako da nema posebno finansiranje.

Kruševac: Klub se finansira od članarine od 1.800 dinara godišnje, a pored toga postoje i prilozii.

Niš: Prema rečima jedne ispitanice, ranije se Klub finansirao plaćanjem članarine, a trenutno je situacija nerazjašnjena i takvo stanje je ostalo. Takođe, prema njenim rečima, ne zna se da li su se sredstva dobijala i iz drugih izvora a misli da je i grad ranije finansirao neke aktivnosti. Druga ispitanica, predsednica Kluba, rekla je da neke aktivnosti finansiraju Grad Niš i opština, međutim, bilo je neophodno uvesti i članarinu zbog neophodnosti da udruženje ima i stalne vidove finansiranja.

¹¹⁹ Ovo pitanje se odnosi samo na ove gradove u kojima postoje klubovi hranitelja.

Zaključci

Kada govorimo o Zakonu o socijalnoj zaštiti – relativno novoj tvorevini, teorijski modernom, primenjivom i inovativnom krovnom dokumentu koji reguliše brojne oblasti iz domena socijalne zaštite – moramo shvatiti da je njegova primena još uvek u razvoju i da varira od mesta do mesta. Stoga je cilj ove analize bio dvostruk. Najpre je izvršen uvid u zakonski okvir, podzakonske akte i novine proistekle stupanjem na snagu novog Zakona koje se tiču ranjive grupe dece, s posebnim osvrtom na usluge porodičnog smeštaja dece u hraniteljske porodice. Zatim je u drugom delu analize sprovedeno istraživanje na terenu koje je realizovano u šest gradova i opština – Aleksinac, Knjaževac, Kruševac, Niš, Novi Sad i Svrlijig.

U terensko istraživanje koje su sprovele lokalne partnerske organizacije bili su uključeni svi relevantni činioци iz domena hraniteljstva – centri za socijalni rad, regionalni centri za porodični smeštaj i usvojenje kao i hraniteljske porodice. Za vreme istraživanja, zbog nedostatka ekspertize, iskustva i znanja, izostalo je ispitivanje krajnjih korisnika usluga socijalne zaštite tj. dece u hraniteljskim porodicama, što bi svakako bila preporuka za naredno razdoblje. U daljem tekstu slede opšti zaključci o stanju hraniteljstva u Srbiji s preporukama za unapređenje ove usluge.

Realizacija usluge hraniteljstva vrši se kroz dve institucije – centar za socijalni rad i regionalni centar za porodični smeštaj i usvojenje. Na nivou šest gradova uključenih u istraživanje, postoje voditelji slučajeva za decu na smeštaju pri CSR-u i/ili savetnici za hraniteljstvo koji rade pri RCPS-u. Usluga hraniteljstva se u svim ispitanim gradovima realizuje kroz Službu za zaštitu dece i mladih, dok jedino u Novom Sadu u sklopu CSR-a postoji posebno organizovana jedinica za hraniteljstvo pod nazivom Služba za porodični smeštaj i usvojenje. S druge strane, jedino u Novom Sadu još uvek ne postoji RCPS, iako je njegovo osnivanje predviđeno zakonom.

Pored činjenice da svi predviđeni regionalni centri za porodični smeštaj još uvek nisu osnovani, veliku poteškoću predstavlja i nedostatak Pravilnika o radu RCPS-a, kao i revidirani Pravilnik o hraniteljstvu usaglašen s novim zakonom. Stoga, nadležnosti institucija i dalje nisu jasno regulisane i nemoguće je razgraničiti poslove i nadležnosti savetnika i voditelja slučajeva. Ovo dalje dovodi do različite percepcije zaposlenih o saradnji između centara za socijalni rad i osnovanih regionalnih centara za porodični smeštaj, koja je u nekim gradovima veoma dobra a u nekim relativno loša ili uopšte ne postoji. Na kraju, ali ne i najmanje važno, pojedini zaposleni navikli na tradicionalni model rada u CSR-u imaju određen otpor prema reformama zakona, a samim tim i prema radu savetnika za hraniteljstvo.

Pored svega navedenog, izostanak odgovarajućeg Pravilnika o hraniteljstvu dovodi do nepoštovanja pojedinih propisanih standarda, naročito u pogledu broja hraniteljskih porodica po savetniku, pa se često dešava da jedan savetnik bude zadužen za više od 30 porodica. To uzrokuje preopterećenost savetnika i nemogućnost poštovanja standarda, što se najviše odražava na rad na terenu, praćenje i kontrolu hranitelja. Uvećani broj porodica po savetniku rešio bi se na odgovarajući način zapošljavanjem novih edukovanih kadrova. Još jedan problem jeste i manjak vozila kojim bi savetnici češće posećivali hraniteljske porodice i pružali neophodnu podršku.

Sve navedene činjenice jesu prepreke za bolje funkcionisanje ove usluge socijalne zaštite koja bi se primarno poboljšala revizijom postojećih i usvajanjem novih podzakonskih akata, što je očekivane svih zainteresovanih strana.

I pored pojedinih nedostataka, očekivanja hranitelja su u velikoj meri ispunjena. Postignuti su željeni ciljevi, pre svega u napretku razvoja dece. Znanja koja su hranitelji stekli na edukacijama jesu preko potrebna, ali je od velikog značaja i komunikacija s drugim hraniteljima u vidu razmene informacija.

Hranitelji smatraju da se glavne teškoće s kojima se deca na hraniteljstvu najčešće suočavaju odnose na proces osamostaljivanja nakon navršene 18. godine. Pored ovoga, smatraju da treba intenzivnije raditi na prevenciji rizičnog ponašanja kod dece koja odlaze na hraniteljski smeštaj. Još jedan od problema jeste i kontakt deteta s biološkim roditeljima, koji s teškoćom prihvataju činjenicu da njihovo dete čuva „druga porodica”. Kao posledice ostvarenog kontakta učestali su negativni oblici ponašanja deteta nakon povratka u hraniteljsku porodicu.

Kada govorimo o klubovima/udruženjima hranitelja, situacija je veoma različita u zavisnosti od grada. Naime, klubovi hranitelja postoje i aktivno rade samo Knjaževcu i Kruševcu. U Aleksincu i Nišu ovakvi klubovi su postojali određeno vreme, ali usled nedostatka prostora i resursa više ne funkcionišu ili su im aktivnosti vrlo sporadične i iniciraju ih pojedinci ili sami predsednici udruženja/klubova. U Novom Sadu i Svriljigu ovakav vid organizacije i saradnje nikada nije ni postojao, iako je u intervjuima utvrđeno da postoji velika potreba i interesovanje za njihovo osnivanje. Tamo gde ovakva organizacija postoji, hranitelji se redovno sastaju i tada imaju priliku da razmene iskustva, bolje se upoznaju i uče jedni od drugih kako se ponašati u određenim situacijama.

Preporuke

Preporuke donosiocima odluka na nacionalnom nivou

POTREBNO JE:

1. Izvršiti reviziju postojećih podzakonskih akata i usvojiti nova akta:
 - Pravilnik o porodičnom smeštaju,
 - Uredba i pravilnik o metodologiji formiranja cena usluga socijalne zaštite koje se finansiraju iz budžeta Republike Srbije (član 210. stav 1. ZSZ-a),
 - Podzakonska akta za oblast usvojenja;
2. Formirati centre za porodični smeštaj i usvojenje na celoj teritoriji Srbije;
3. Smanjiti normative broja hraniteljskih porodica po jednom savetniku;
4. Do formiranja centara za porodični smeštaj i usvojenje povećati broj radnika u CSR-u koji obavljaju delatnost centara za porodični smeštaj;
5. Obučiti i angažovati veći broj hranitelja za specijalizovano hraniteljstvo;
6. Ažurirati isplate naknada hraniteljima i nadoknada za opremu za vreme prvog smeštaja;
7. Uvećati naknade za izdržavanje deteta koje je na specijalizovanom hraniteljstvu;
8. Organizovati i realizovati kampanje na nacionalnom nivou radi promocije usluge porodičnog smeštaja (naročito dece sa smetnjama u razvoju) i dobrobiti koju ona donosi;
9. Razvijati programe za mlade nakon napuštanja hraniteljskih porodica (pomoć pri zapošljavanju i osamostaljivanju);
10. Usaglasiti osnovicu za uplatu doprinosa za PIO s naknadom za rad hranitelja za jedno dete;
11. Omogućiti da hranitelji na osnovu ugovora o delu ostvare pravo na otvaranje tekućeg računa i kreditnu sposobnost i druga srodna prava iz radnog odnosa.

Preporuke za predstavnike lokalnih samopurava

POTREBNO JE:

1. Organizovati lokalne akcije u saradnji sa organizacijama civilnog društva radi podizanja svesti građana, a naročito zaposlenih u obrazovnim institucijama, u odnosu na porodični smeštaj, kao i s ciljem smanjenja stigmatizacije i stereotipizacije hranitelja i hraniteljstva uopšte;
2. Obezbediti organizovanje besplatnog letovanja i/ili zimovnja kao i sličnih programa za decu na smeštaju u hraniteljskim porodicama (mimo onih propisanih na republičkom nivou);
3. Pružiti podršku hraniteljima pri formiranju i funkcionisanju kluba/udruženja hranitelja.

Preporuke za ustanove socijalne zaštite

POTREBNO JE:

1. Organizovati češća savetovanja hraniteljskih porodica;
2. Pružati dodatnu stručnu obuku za rad s decom sa smetnjama u razvoju;
3. Obučiti i angažovati veći broj hranitelja za specijalizovano hraniteljstvo.

Nadamo se da će makar neke od navedenih preporuka biti usvojene kako bi se usluga porodičnog smeštaja dece podigla na viši nivo jer, ipak, deci je mesto u porodici.

ANALIZA USLUGE SOCIJALNOG STANOVANJA U ZAŠTIĆENIM USLOVIMA (SSZU) ZA CILJNU GRUPU IZBEGLA I INTERNO RASELJENA LICA

Robert Kozma, Grupa 484

Dejana Stevkovski, Građanske inicijative

Koncept socijalnog stanovanja u zaštićenim uslovima

Socijalno stanovanje u zaštićenim uslovima (SSZU) jeste specifičan program socijalne zaštite prepoznat na lokalnom nivou i u odlukama koje donose lokalne samouprave definisan kao usluga socijalne zaštite. Ovom uslugom se ostvaruje socijalna integracija njenih korisnika. SSZU istovremeno pruža podršku u stanovanju i druge usluge socijalne zaštite licima koja su u stanju socijalne potrebe i bez odgovarajućeg stambenog prostora. Nekoliko nacionalnih strateških dokumenata može se smatrati važnim za osmišljavanje i sprovođenje ove usluge socijalne zaštite, iako ne postoje posebni zakonski propisi kojima se neposredno reguliše socijalno stanovanje u zaštićenim uslovima – SSZU se kao specifična usluga ne navodi niti u Zakonu o socijalnom stanovanju niti u Zakonu o socijalnoj zaštiti.

Zakon o socijalnom stanovanju uvodi državnu, odnosno opštinsku intervenciju u oblast stambene izgradnje radi stvaranja uslova za razvoj socijalnog stanovanja, dajući nadležnosti u sprovođenju ove politike lokalnim samoupravama. Prema Zakonu o socijalnom stanovanju,¹²⁰ jedinice lokalne samouprave osmišljavaju programe socijalnog stanovanja, donose lokalnu stambenu strategiju i osnivaju neprofitne stambene organizacije (lokalne stambene agencije) nadležne za sprovođenje programa i strategije. Takođe, lokalne stambene agencije su nadležne za upravljanje projektima izgradnje stanova za socijalno stanovanje i davanje pod zakup po netržišnim uslovima, i korišćenje i održavanje stanova za socijalno stanovanje. U Nacionalnoj strategiji socijalnog stanovanja¹²¹ predviđa se mogućnost pokretanja različitih programa socijalnog stanovanja za različite kategorije korisnika, shodno njihovoj platežnoj moći i stambenoj ugroženosti. Za beskućnike i najugroženija domaćinstva, koja nisu u mogućnosti da plaćaju zakup stana ni po umanjenoj ceni zakupnine, smatra se odgovarajućim program koji kombinuje socijalnu, zdravstvenu i stambenu podršku, odnosno stanovanje u podržavajućoj sredini. U kontekstu Zakona o socijalnoj zaštiti¹²² stanovanje u zajednici spada u grupu usluga podrške za samostalan život koje se pružaju licu bez mogućnosti da zadovolji svoje osnovne potrebe, kako bi se njegove mogućnosti izjednačile s mogućnostima ostalih članova društva i kako bi im se omogućio samostalan život. Neke druge usluge podrške za samostalan život jesu personalna asistencija i stanovanje uz podršku, što takođe obezbeđuju jedinice lokalne samouprave.

Potrebno je detaljnije objasniti dve komponente ove usluge – uslove pod kojima neko može postati korisnik ove usluge i ključne aktere u njenom ostvarivanju.

Kao što je napomenuto, SSZU podrazumeva dve vrste usluge: uslugu stanovanja i uslugu socijalne podrške.¹²³ Korisnik ne ostvaruje pravo na „kombinovanu” uslugu socijalne zaštite jer ne može da priušti stambeni prostor zbog materijalne oskudice, nego zato što postoje objektivni psiho-fizički, zdravstveni i socijalni razlozi da se korisnik nalazi u stanju socijalne potrebe i ugroženosti koja ga dovodi u materijalnu oskudicu. Iz tog razloga korisniku i njegovoj porodici se istovremeno obezbeđuje smeštaj u odgovarajućoj stambenoj jedinici – bez plaćanja zakupa, ali uz obaveznu plaćanja komunalnih troškova ili dela komunalnih troškova¹²⁴, i pruža mu se socijalna podrška (druge uslu-

120 Zakon o socijalnom stanovanju, Sl. glasnik RS, br. 72/2009, član 4 i 16.

121 Nacionalna strategija socijalnog stanovanja, Sl. glasnik RS, br. 13/2012.

122 Zakon o socijalnoj zaštiti, Sl. glasnik RS, br. 24/2011, član 40. i 45.

123 Socijalno stanovanje u zaštićenim uslovima – podrška za dostojanstven život, *Housing centar*, Beograd, 2010.

124 U većini JLS od obaveze plaćanja troškova stanovanja u potpunosti su izuzeti jedino korisnici novčane socijalne pomoći (dakle, pretpostavka je, socijalno najugroženije porodice).

ge socijalne zaštite i/ili različite vrste materijalne podrške) shodno proceni centra za socijalni rad. Do sada, korisnici programa socijalnog stanovanja u zaštićenim uslovima u Srbiji bili su pripadnici izbegličke populacije koja se opredelila za integraciju u srbijansko društvo, pripadnici interno raseljene populacije i pripadnici domicilnog stanovištva, i to: „primaoci materijalnog obezbeđenja porodice, porodice primalaca dodatka za tuđu negu i pomoć, stara lica, samohrani roditelji, osobe sa invaliditetom, porodice sa hronično obolelim članom, adolescenti koji napuštaju ustanove za smeštaj dece bez roditeljskog staranja u kojima su odrasli”¹²⁵

Tri ključna aktera u sprovođenju usluge socijalnog stanovanja u zaštićenim uslovima jesu lokalna samouprava, centar za socijalni rad (CSR) i domaćinska porodica. Lokalna samouprava donosi odluku o socijalnoj zaštiti, kojom prepoznaje uslugu socijalnog stanovanja u zaštićenim uslovima kao deo lokalnog sistema socijalne zaštite, zatim bliže uređuje sprovođenje i organizovanje usluge, uslove pod kojima lice stiće i gubi pravo na uslugu socijalnog stanovanja u zaštićenim uslovima, kao i postupak ostvarivanja i finansiranja usluge. CSR operacionalizuje i sprovodi uslugu socijalnog stanovanja u zaštićenim uslovima, ostvarujući tri vrste odnosa: prema stambenom fondu namenjenom za uslugu socijalnog stanovanja u zaštićenim uslovima, prema korisnicima usluge socijalnog stanovanja u zaštićenim uslovima i prema domaćinskoj porodici. Što se tiče stambenog fonda, CSR upravlja stambenim objektima, stara se o pravilnom korišćenju i održavanju stambenih objekata, odnosno saraduje s preduzećem nadležnim za sprovođenje investicionog i tekućeg održavanja stambenih objekata. Takođe, koncept socijalnog stanovanja u zaštićenim uslovima podrazumeva da CSR učestvuje u izboru korisnika, potpisuje ugovor s korisnicima čime se definišu obaveze i prava obe strane, učestvuje u donošenju pravila ponašanja u stambenim objektima (kućnog reda), procenjuje za kojom vrstom socijalne podrške postoji potreba kod korisnika, kreira potrebne programe socijalne integracije korisnika, prati promenu socijalne situacije korisnika, i drugo. Što se tiče domaćinske porodice, CSR učestvuje u izboru domaćinske porodice, ugovorom uređuje obaveze domaćinske porodice prema korisnicima i CSR-u, obučava domaćinsku porodicu za obavljanje ugovorenih obaveza, stara se da domaćinska porodica dobija novčanu nadoknadu predviđenu odlukom lokalne samouprave. Domaćinska porodica – odnosno domaćin – jeste socijalno ugroženo lice, ali sposobno za rad i društveno funkcionalno, korisnik usluge socijalnog stanovanja u zaštićenim uslovima. Međutim, pravo na uslugu socijalnog stanovanja u zaštićenim uslovima ostvaruje prihvatanjem uloge domaćina u objektu socijalnog stanovanja u zaštićenim uslovima. Domaćin se na svojevrsan način stara o objektu, pruža podršku korisnicima i komunicira o potrebama korisnika s nadležnom osobom u CSR. Na neki način, on objedinjuje uloge predsednika kućnog saveta i posrednika u komunikaciji korisnika s lokalnim institucijama i lokalnom zajednicom.¹²⁶

Radi boljeg razumevanja koncepta socijalnog stanovanja u zaštićenim uslovima, u nastavku teksta sledi pregled pravnih i strateških dokumenata kojima je uređen, zatim objašnjenje pojma i istorijata socijalnog stanovanja kao i prakse socijalnog stanovanja u zaštićenim uslovima u Srbiji.

Pregled pravnih i strateških dokumenata

Međunarodni i evropski okvir

Pravo na stan/stanovanje jedno je od osnovnih ljudskih prava i kao takvo definisano u mnogim međunarodnim dokumentima.

- Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima. 1948 članom 25 utvrđuje da svako ima pravo na standard života koji obezbeđuje zdravlje i blagostanje, a što uključuje hranu, odeću, stan, i lekarstvu negu i usluge socijalne službe.
- Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, 1966 navodi da „Države članice ovog pakta priznaju pravo svakom pojedincu na standard življenja dovoljan za njega i

¹²⁵ Socijalno stanovanje u zaštićenim uslovima – podrška za dostojanstven život, Housing Centar, Beograd, 2010.

¹²⁶ Ibid.

njegovu porodicu, uključujući dovoljnu hranu, odeću i stanovanje, kao i stalno poboljšanje uslova življenja, ali i da niko ne može da podleže svojevoljnoj ili nezakonitoj povredi doma, odnosno da svako ima pravo na zakonsku zaštitu od takve povrede; Države ugovornice će preduzeti celishodne mere za obezbeđenje ostvarivanja ovog prava, priznajući u tu svrhu suštinsku važnost slobodno prihvaćene međunarodne saradnje". (član 11)

- Prihvatajući Konvenciju o statusu izbeglica iz 1954.godine države potpisnice obavezuju se da će izbeglicama obezbediti što povoljniji tretman, ne manje povoljan od tretmana koji generalno imaju stranci pod istim okolnostima. Što se tiče stana, države ugovornice će, ukoliko to pitanje pada pod udar zakona i propisa ili podleže kontroli od strane javnih vlasti, primenjivati prema izbeglicama koji redovno borave na njihovoj teritoriji što je moguće povoljniji postupak (član 21).
- Međunarodna konvencija o zaštiti prava svih radnika migranata i članova njihovih porodica iz 1990.godine predviđa članom 43 jednak tretman radnika-migranata u odnosu na domaće državljane i dostupnost stanovanja uključujući takođe i socijalne programe u domenu stanovanja i zaštitu od eksploatacije preko stanarine.

Stanovanje kao pravo navodi se i u drugim dokumentima međunarodnog karaktera - Konvenciji o eliminaciji svih oblika rasne diskriminacije, Konvenciji o pravima deteta, Konvenciji o eliminaciji svih oblika diskriminacije prema ženama. Takođe, ovo pravo zauzima značajno mesto u pravnim dokumentima Evrope i EU:

- Evropska socijalna povelja iz 1961.godine u članu 16 predviđa pravo porodice na socijalnu, pravnu i ekonomsku zaštitu: U nameri da obezbede neophodne uslove za pun razvoj porodice, koja je osnovna jedinica društva, strane ugovornice obavezuju se da unapređuju ekonomsku, pravnu i socijalnu zaštitu porodičnog života takvim sredstvima kao što su socijalne i porodične povlastice, poreske obaveze, obezbeđivanje porodičnih stanova, povlastice za novosklopljene brakove, i druge odgovarajuće mere.
- Izmjenjena evropska socijalna povelja iz 1996.godine (član 31) navodi da se države članice SE obavezuju da preduzmu mere koje imaju za cilj da unaprede pristup stambenom smeštaju odgovarajućeg standarda, da sprečavaju ili umanjuju pojavu beskućništva, i da učine da cene stambenog smeštaja budu dostupne onima koji nemaju dovoljno sredstava),
- Nova strategija socijalne kohezije, usvojena od strane Saveta Evrope 2004, pitanje socijalnog stanovanja smešta u kontekst ostvarivanja pune socijalne kohezije u državama članicama SE.

Nacionalni okvir

- **Ustav Republike Srbije** (2006) eksplicitno ne pominje pravo na stan. Članom 69 Ustav utvrđuje pravo na socijalnu zaštitu, koja se ostvaruje „u skladu sa načelima socijalne pravde, humanizma i poštovanja ljudskog dostojanstva”. U članu 97, u nadležnostima Republike Srbije koje se određuju tačkama 7, 8, 9, 10 i 17, mogu se prepoznati elementi koji upućuju na obavezu države u oblasti socijalnog stanovanja. Pomenutim tačkama utvrđeno je da Republika Srbija uređuje i obezbeđuje sistem socijalne sigurnosti, održivi razvoj, osnovne ciljeve i pravce regionalnog i socijalnog razvoja, politiku i mere za usmeravanje i podsticanje razvoja, svojinske i obligacione odnose, i druge odnose koji su od interesa za Republiku Srbiju u skladu sa Ustavom.
- **Zakon o stanovanju** (1992) predviđa obavezu države da preduzime mere za stvaranje povoljnih uslova za stambenu izgradnju i obezbeđuje uslove za rešavanje stambenih potreba socijalno ugroženih lica u skladu sa zakonom. Međutim, konkretne mogućnosti za ostvarivanje ovog zadatka nisu predviđene.
- **Zakon o socijalnoj zaštiti i obezbeđivanju socijalne sigurnosti građana** (1991) nadležnost nad sprovođenjem ovog oblika socijalne zaštite dodelio je opštinama. Donošenjem odluke op-

ština može, u skladu s materijalnim mogućnostima, utvrđivati druga prava u oblasti socijalne zaštite, veći obim prava od obima prava utvrđenih ovim zakonom i povoljnije uslove za njihovo ostvarivanje, kao i druge oblike socijalne zaštite, ako je prethodno u svom budžetu za to obezbedila sredstva (član 9).

- Zakonski osnov za uređenje socijalnog stanovanja, kao novine pre svega u oblasti socijalne ali i stambene politike u RS, postavljen je relativno skoro, donošenjem **Zakona o socijalnom stanovanju**. Zakon, koji je stupio na snagu 11. septembra 2009. godine, postavlja osnovne strateške i institucionalne elemente sistema socijalnog stanovanja. Socijalno stanovanje predstavljeno je kao važan činilac postizanja socijalne ravnoteže koji treba da omogući integraciju svih grupa, a pre svega ugroženih, u društvenu zajednicu. Zakon daje definiciju SS kao „stanovanja odgovarajućeg standarda koje se obezbeđuje uz podršku države, u skladu sa strategijom socijalnog stanovanja i programima za realizaciju strategije, domaćinstvima koja iz socijalnih, ekonomskih i drugih razloga ne mogu da obezbede stan po tržišnim uslovima” i time utvrđuje obuhvat lica koji ostvaruju pravo na rešavanje stambenog pitanja. Nadalje, Zakon predviđa obavezu Vlade da donese nacionalnu strategiju socijalnog stanovanja (NSSS) i akcioni plan kojim se operacionalizuju ciljevi iz Strategije (član 3, 5), zatim predviđa nadležnosti jedinica lokalne samouprave radi obezbeđivanja uslova za razvoj SS-a (član 4), način sprovođenja strategije i akcionog plana kroz programe socijalnog stanovanja (član 6), kojima se utvrđuju prioriteti, kriterijumi korišćenja, kao i uslovi odobravanja i vraćanja sredstava (član 7); određuje podelu nadležnosti između republičkog i lokalnog nivoa na razvoj sistema i sprovođenja Strategije (član 5, 6, 12, 13, 16); određuje izvore iz kojih se obezbeđuju sredstva za SS i namenu njihovog korišćenja (član 8 i 9), uslove, merila i kriterijume raspodele stanova (član 10), osnivanje, nadležnosti republičke i lokalnih agencija za stanovanje kao institucionalnog okvira za razvoj socijalnog stanovanja (članovi 11–16) kao i načine obezbeđivanja sredstava za njihov rad (član 17).
- **Zakon o izbeglicama** (2002) predviđa da RS obezbeđuje zbrinjavanje izbeglica do sticanja uslova za njihov povratak na područja koja su napustili odnosno do obezbeđivanja uslova za njihovu trajnu socijalnu sigurnost. To podrazumeva obezbeđivanje kolektivne zaštite ličnih, imovinskih i drugih prava i sloboda izbeglica, kao i međunarodne pravne zaštite na način koji je utvrđen za njene građane. Komesarijatu za izbeglice, kao posebnoj organizaciji, Zakon je poverio stručne i druge poslove koji se odnose na zbrinjavanje izbeglica i s njima povezane upravne poslove (član 6). Komesarijat, sam ili u saradnji s organizacijom Crvenog krsta, ostalim humanitarnim ili drugim organizacijama, dužan je da izbeglima obezbedi privremeni smeštaj i pomoć u ishrani (koja se ne može obezbediti njihovim zbrinjavanjem u domaćinstvima) organizovanjem kolektivnog ili pojedinačnog smeštaja u posebno obezbeđenim objektima i ustanovama.
- U kontekstu **Zakona o socijalnoj zaštiti**, koji je stupio na snagu 12. aprila 2011. SSZU pripada grupi usluga podrške za samostalan život (koje obuhvataju stanovanje uz podršku, personalnu asistenciju; obuku za samostalni život i druge vrste podrške neophodne za aktivno učešće korisnika u društvu). Ostvarivanje ove usluge zapravo treba da dovede do postizanja jednog o osnovnih ciljeva socijalne zaštite – stvaranja jednakih mogućnosti za samostalni život i podsticanja na socijalnu uključenost.

Donošenjem nekoliko važnih strateških dokumenata u proteklih deset godina Vlada Republike Srbije je kao prioritetan pravac razvoja sistema socijalne zaštite definisala razvoj različitih usluga u zajednici koje su u nadležnosti lokalnih samouprava (primena principa decentralizacije), a primerene su potrebama njenih građana, pre svega najugroženijih kategorija (deca, stari, izbegla i raseljena lica i dr). Naglasak je posebno stavljen na sprovođenje usluga u najboljem interesu korisnika – što većoj dostupnosti, sprovođenju u najmanje restriktivnom okruženju, njegovo učešće, odgovornost, samostalnost i aktiviranje sopstvenih potencijala, ali i na obezbeđivanje celovitosti i kontinuitet zaštite, tj. podrške.

- **Nacionalna strategija za rešavanje pitanja izbeglih i interno raseljenih lica**, doneta aprila 2002. godine, imala je za cilj da celovito i transparentno svim izbeglim i interno raseljenim licima ponudi pomoć i konkretna rešenja da bi mogli samostalno i na najbolji način da odluče o svojoj budućnosti. Da bi se ovaj cilj ostvario, Strategija se sprovodila u dva osnovna, paralelna pravca: 1) kroz stvaranje uslova za povratak izbeglih i interno raseljenih lica; to je zahtevalo puno angažovanje RS i međunarodne zajednice u sferi bezbednosti i pravne sigurnosti potencijalnih povratnika, i u stvaranju delotvornih mehanizama povraćaja imovinskih i drugih prava (što se posebno odnosi na dobrovoljan i bezbedan povratak interno raseljenih lica s Kosova i Metohije u njihova prebivališta) i 2) kroz stvaranje uslova za lokalnu integraciju rešavanjem osnovnih životnih problema izbeglih i interno raseljenih lica i njihovih porodica. Ovaj pravac sprovođenja Strategije doprinosi osposobljavanju izbeglih i IRL za samostalan i ekonomski i socijalno ravnopravan život u odnosu na ostale građane. Takođe, Strategija predlaže institucionalna i zakonska rešenja, mehanizme i mere radi rešavanja stambenih problema, zapošljavanja, trajnog zbrinjavanja u procesu gašenja kolektivnih centara, kao i poboljšanje imovinskog i pravnog statusa izbeglih i IRL. Predloženi programi integracije odnose se i na mesno (domicilno) stanovništvo, pre svega socijalno ugrožene kategorije, pa se zbog toga moraju donositi i sprovoditi u saradnji s lokalnim vlastima. Stvaranje uslova za društvenu integraciju u lokalnim zajednicama treba da doprinese: trajnom rešavanju stambenih problema socijalno najugroženijih ali i radnosposobnih porodica izbeglih i raseljenih lica, kao i dela ugroženog lokalnog stanovništva; formiranju novih institucija i usvajanju pravne regulative koja definiše koncept i razrađuje mehanizme pristupačnog i socijalnog stanovanja na nacionalnom nivou; povećanju zaposlenosti i ukupne ekonomske aktivnosti u zemlji kroz ubrzanu stambenu izgradnju. Dva osnovna načina za rešavanje stambenih problema izbeglih i IRL, definisana Strategijom, jesu: 1) pristupačna stambena izgradnja kojom se omogućava kupovina i izgradnja stambenih objekata pod kreditnim uslovima povoljnijim od tržišnih (stambene jedinice u vlasništvu); 2) socijalno stanovanje koje obuhvata stanove u državnom vlasništvu za smeštaj najugroženijih i smeštaj u institucijama socijalne zaštite. Programi smeštaja u sistemu socijalne zaštite obuhvataju: izgradnju socijalnih (državnih) stanova u manje urbanizovanim zonama predgrađa i manjih mesta nižih standarda prostora i nivoa opremljenosti, adaptaciju kolektivnih centara ili drugih javnih objekata koji se ne koriste u domove starih privremenog ili trajnog karaktera i proširenje postojećih kapaciteta specijalizovanih socijalnih ustanova za najugroženije i hendikepirane.
- **Strategija smanjenja siromaštva (SSS)**, usvojena 16. oktobra 2003. naglašava da država treba da se angažuje u rešavanju problema dostupnosti stanova siromašnima preko programa socijalnog stanovanja. Oslanjajući se na Milenijumske ciljeve UN¹²⁷, SSS polazi od siromaštva kao višedimenzionalnog fenomena koji, pored nedovoljnih prihoda za zadovoljenje osnovnih životnih potreba, podrazumeva i aspekte vezane za ljudska prava kao što su nemogućnost zapošljavanja, neodgovarajući stambeni uslovi i neadekvatan pristup socijalnoj zaštiti, zdravstvenim, obrazovnim i komunalnim uslugama¹²⁸. Značaj razmatranja navedenih aspekata posebno je važan za ugrožene i društveno nedovoljno uključene grupe stanovništva.
- Nakon donošenja SSS-a, Vlada je pristupila izradi nacрта Nacionalne stambene politike koja treba da obuhvati i socijalno stanovanje. Kao vid intervenisanja države u stambenoj potrošnji, razvoj socijalnog stanovanja treba da ide u pravcu izgradnje socijalnih stanova za određene grupe stanovništva (za one koji ne mogu da kupe ili iznajme stan na tržištu, a stanovi se daju u najam na osnovu provere prihoda i imovine datog domaćinstva) i državnih subvencija za troškove stanovanja određenim ciljnim grupama, na osnovu provere njihovog imovinskog stanja i primanja.

127 Milenijumski ciljevi UN: 1. iskoreniti krajnje siromaštvo i glad, 2. postići univerzalnost osnovnog obrazovanja, 3. promovisati jednakost među polovima i dati veća prava ženama, 4. smanjiti smrtnost dece, 5. poboljšati zdravlje majki, 6. izboriti se sa HIV-om/AIDS-om, malarijom i ostalim bolestima, 7. osigurati održivost prirodne sredine, 8. razviti globalno partnerstvo za razvoj (izvor: <http://www.prsp.gov.rs/mcr/index.jsp>).

128 Strategija smanjenja siromaštva RS.

U delu koji se neposredno odnosi na položaj izbeglih i interno raseljenih lica, SSS je usmerena u nekoliko ključnih pravaca: 1) prema afirmaciji osnovnih ljudskih prava, tj. definisanje mera koje teže uklanjanju prepreka što mogu ometati efikasnost opštih mera smanjenja siromaštva zbog pravnog statusa izbeglica i administrativnih poteškoća u obezbeđivanju odgovarajućih dokumenata izbeglica i interno raseljenih lica; 2) obezbeđivanju stambenih resursa i zatvaranju kolektivnih centara, što je značajan preduslov (zajedno sa izjednačavanjem pravnog statusa i uključivanjem na tržište rada) socijalne integracije izbeglica i interno raseljenih lica; 3) sprovođenju programa osnaživanja socio-kulturnih resursa i jačanje humanog kapitala; 4) definisanju kategorija na koje je potrebno usmeriti socijalna davanja. U formulisanju ovih mera, neophodno je precizno usmeriti odgovarajuće vrste davanja prema korisnicima, ali istovremeno sprečiti i moguće zloupotrebe koje bi vodile rasipanju resursa i smanjenju efikasnosti usmeravanja različitih oblika materijalne pomoći.

- **Strategija razvoja socijalne zaštite** (2005) kao cilj je postavila unapređenje kvaliteta života građana kojima je potrebna pomoć u zadovoljavanju osnovnih životnih potreba. Taj cilj treba da se ostvaruje kroz integralni model zaštite stvaranjem mreže raznovrsnih i dostupnih usluga u lokalnoj zajednici, usklađenih s potrebama i interesom korisnika. Socijalno stanovanje u zaštićenim uslovima jeste integralni model socijalne zaštite razvijen u skladu s principima celovitosti i povezanosti usluga koje obuhvata, njihove teritorijalne i funkcionalne dostupnosti, usluga koje podržavaju život korisnika u zajednici, doprinose što većoj socijalnoj integraciji, i omogućavaju korisnicima da se oslanjaju na lične, porodične i potencijale lokalne zajednice.
- **Nacionalna strategija socijalnog stanovanja** doneta je februara 2012. i važiće najmanje 10 godina, tj. do 2022. godine. Izuzetno izražena razlika između potreba i mogućnosti velikog broja stanovnika RS, kako iz domicilne tako i iz izbegličke populacije, da samostalno i trajno reše stambene probleme, ali i skoro potpuno odsustvo sistemskih mera stambene podrške bili su neki od osnovnih razloga za donošenje Nacionalne strategije socijalnog stanovanja (Strategija). Pravni osnovi za donošenje Strategije pre svega su Ustav RS, relevantni međunarodni pravni akti koji utvrđuju pravo na stanovanje i sastavni su deo domaćeg zakonodavstva, i Zakon o socijalnom stanovanju, koji predviđa obavezu donošenja Nacionalne strategije socijalnog stanovanja kao osnovnog strateškog instrumenta za razvoj socijalnog stanovanja u Republici Srbiji i njene osnovne elemente. Svrha strategije jeste da u skladu sa Zakonom o socijalnom stanovanju obezbedi uslove za održivi razvoj socijalnog stanovanja u Republici Srbiji. Strategijom se određuju dugoročni i srednjoročni ciljevi razvoja socijalnog stanovanja, u skladu s regionalnim, ukupnim ekonomskim i socijalnim razvojem, zatim izvori i način obezbeđivanja sredstava za realizaciju Strategije, razvoj socijalnog stanovanja i drugi elementi od značaja za socijalno stanovanje. Predmet Strategije je utvrđivanje uslova za razvoj socijalnog stanovanja u Republici Srbiji i postavljanje ciljeva koje je moguće dostići u narednih deset godina da bi se olakšalo rešavanje stambenih pitanja domaćinstava koja ostvaruju pravo po Zakonu o socijalnom stanovanju, te predlaganje načina za ostvarivanje ovih ciljeva.
- **Akcioni plan za sprovođenje Nacionalne strategije socijalnog stanovanja:** Kao prvi cilj Akcionog plana predviđeno je unapređenje postojećih i uspostavljanje novih instrumenata socijalnog stanovanja – određivanje stabilnih izvora finansiranja, usvajanje delotvornih propisa, formiranje novih i jačanje postojećih institucija. Predviđeno je da se razvoj institucionalnog okvira za sprovođenje politike socijalnog stanovanja odvija kroz formiranje i rad Republičke agencije za stanovanje (RAS) kao finansijske i programske institucije nadležne za razvoj socijalnog stanovanja, pružanje tehničke podrške RAS-u i sektoru za stanovanje u Ministarstvu životne sredine i prostornog planiranja (MŽSPP) za izgradnju kapaciteta i osnivanje gradskih stambenih agencija u okružnim centrima, razvijanje različitih institucionalnih oblika u neprofitnom stambenom sektoru, razvoj Asocijacije stambenih agencija, kao i sprovođenje stalne obuke i obrazovanja

zaposlenih u stambenom neprofitnom sektoru. Ova mera Akcionog plana pimenjivaće se u razdoblju 2011–2022.

Reforma sistema socijalne zaštite u Srbiji i socijalno stanovanje u zaštićenim uslovima

Novi Zakon o socijalnoj zaštiti¹²⁹ uvodi novine u sistem socijalne zaštite i omogućava, između ostalog, licenciranje nedržavnih pružalaca usluge socijalne zaštite (čl. 176–190) i uvođenje institucije javnih nabavki usluga. Na taj način uvodi se mogućnost da usluge socijalne zaštite (dnevne usluge u zajednici; usluge podrške za samostalan život; savetodavno-terapijske i socijalno-edukativne usluge; usluge smeštaja) budu regulisane putem javnih nabavki, ako za njima postoji potreba, a ne mogu se obezbediti u potrebnom obimu u ustanovama čiji je osnivač Republika Srbija, Autonomna pokrajina ili jedinica lokalne samouprave. Nacrt pravilnika o minimalnim standardima za pružanje usluga socijalne zaštite i Nacrt pravilnika o licenciranju organizacija socijalne zaštite jesu u procesu izrade, nakon čega se očekuje njihovo usvajanje. Sve ove aktivnosti i dalje reforme u sistemu socijalne zaštite potrebne da bi se omogućila potpuna primena Zakona o socijalnoj zaštiti otvaraju mogućnost da se nedržavni licencirani pružaoci usluga uključe u razvoj podržavajuće sredine u okviru usluge socijalnog stanovanja u zaštićenim uslovima.

Pojam i istorijat socijalnog stanovanja u Srbiji

Pojam socijalno stanovanje (engl. *social housing*) obuhvata različite modalitete državne, odnosno gradske i opštinske, ekonomski održive intervencije u oblasti stambene izgradnje, s namerom da se omogući stanovanje za različite skupine stanovništva, koje ne mogu u tom trenutku samostalno da zadovolje svoje stambene potrebe na tržištu nekretnina i priušte stanovanje u stambenom objektu što ispunjava propisane standarde stanovanja. Najčešće se socijalno stanovanje definiše kao „organizovano obezbeđivanje stanovanja određenog standarda porodičnim domaćinstvima koja iz različitih, a pre svega ekonomskih i socijalnih razloga nisu u mogućnosti da sebi pribave stambeni prostor na tržištu”.¹³⁰ Na osnovu ove definicije, četiri stvari se nameću kao ključne za definisanje socijalnog stanovanja. Pre svega, radi se o sistemskoj politici usmerenoj ka domaćinstvima koja su najčešće u veoma lošoj socijalnoj i ekonomskoj situaciji, s namerom da im se omogući odgovarajući stambeni objekat. U skladu sa ovim karakteristikama, Zakon o socijalnom stanovanju (član 2) definiše socijalno stanovanje kao „stanovanje odgovarajućeg standarda koje se obezbeđuje uz podršku države, u skladu sa strategijom socijalnog stanovanja i programima za realizaciju strategije, domaćinstvima koja iz socijalnih, ekonomskih i drugih razloga ne mogu da obezbede stan po tržišnim uslovima”.¹³¹

Za imenovanje državne, odnosno opštinske i gradske intervencije u oblasti stambene izgradnje, pored termina „socijalno stanovanje” koriste se različiti termini kojima se imenuju različiti modaliteti javne intervencije. Na primer, u opticaju su sledeći termini: netržišno¹³², neprofitno, pristupačno ili dostupno stanovanje¹³³ (engl. *affordable housing*). Intervencija može biti usmerena ka pospešivanju ponude ili tražnje na primarnom tržištu nekretnina, ka sticanju stanarskog prava, bilo zakupom ili bez plaćanja troškova zakupa, ili ka sticanju vlasničkog prava nad stambenom jedinicom. Odnosno, finansijskim programom može se subvencionisati gradnja stambenih jedinica, plaćanje troškova zakupa ili kupovine stambene jedinice.¹³⁴ Tako se pod pristupačnim stanovanjem najčešće podrazumeva praksa javnih subvencija kojima se omogućava zakup stana ili kupovina stana po ceni ispod tržišnog nivoa.¹³⁵

129 Zakon o socijalnoj zaštiti, Sl. glasnik RS, br. 24.

130 Socijalno stanovanje. Prikaz stambenih politika Srbije i odabranih zemalja Evrope, *Palgo centar*, Beograd, 2010.

131 Zakon o socijalnom stanovanju, Sl. glasnik RS, br. 72/2009.

132 Socijalno stanovanje. Osnovni pojmovi i razlozi za uvođenje sistemskih promena u stambenoj oblasti u Srbiji, Program za urbani razvoj, Beograd, 2009.

133 Studija socijalnog stanovanja, Program za urbani razvoj i Urbanistički zavod Beograda, Beograd, 2009.

134 Socijalno stanovanje. Prikaz stambenih politika Srbije i odabranih zemalja Evrope, *Palgo centar*, Beograd, 2010.

135 Studija socijalnog stanovanja, Program za urbani razvoj i Urbanistički zavod Beograda, Beograd, 2009.

Kada se govori o socijalnom stanovanju, mora se imati u vidu da socijalno stanovanje nije isključivo stambena politika države nego pre svega socijalna politika usmerena ostvarivanju specifičnih socijalnih prava dela stanovništva koje nije u mogućnosti da ta prava ostvari samostalno. Tako se pravo na stanovanje posmatra kao deo korpusa socijalnih prava s kojima se teži postizanju kohezije u društvu.¹³⁶ Na primer, Savet Evrope je pitanje prava na stanovanje regulisao Evropskom socijalnom poveljom, koju je i Srbija potpisala 2005. godine.¹³⁷ U povelji je pitanje stanovanja regulisano pravom na zaštitu od siromaštva i socijalne isključenosti i pravom na stanovanje. Države potpisnice obavezuju se da će preduzeti mere za unapređivanje efektivnog pristupa smeštaju licima koja žive ili su u opasnosti da počnu da žive u siromaštvu ili uslovima socijalne isključenosti, kao i članovima njihove porodice.¹³⁸ Ratifikovanjem Evropske socijalne povelje države potpisnice obavezuju se da će obezbediti efektivno ostvarivanje prava na stanovanje, i zbog toga sprovesti mere kojima je cilj: „unapređivanje pristupa stambenom smeštaju odgovarajućeg standarda”, „sprečavanje ili umanjivanje pojave beskućništva, kako bi se ona postepeno uklonila”, „da učine da cene stambenog smeštaja budu dostupne onima koji nemaju dovoljno sredstava”.¹³⁹

Iako nacionalna vlast ima važnu ulogu u ostvarivanju politike socijalnog stanovanja, pre svega kroz obezbeđivanje finansijskih sredstava, ipak je socijalno stanovanje, najčešće, u nadležnosti lokalnih samouprava, a one radi uspešnog sprovođenja ove politike formiraju neprofitne stambene agencije.¹⁴⁰ Zbog kombinovanja stambene i socijalne politike, socijalno stanovanje se može smatrati specifičnom lokalnom socijalnom stambenom politikom. U sprovođenju ove politike evropske zemlje imaju bogato iskustvo. Kroz različite modalitete socijalnog stanovanja oko 20% stanovništva u Velikoj Britaniji ostvaruje pravo na stanovanje, oko 25% u Francuskoj, 35% u Holandiji, a 40% u Švedskoj.¹⁴¹

S obzirom na to da socijalno stanovanje, između ostalog, podrazumeva javnu intervenciju u oblasti stambene izgradnje, stoga je potrebno sažeto prikazati genezu postojeće situacije u stambenoj politici Srbije (koja iziskuje državnu intervenciju da bi se ostvarili uslovi za zadovoljavanje stambenih potreba što većeg broja stanovnika). U narednom delu osvrnućemo se na reformu stambene politike koja je u Srbiji sprovedena početkom devedesetih godina dvadesetog veka, a kojom je prozrokovan nestanak stambene politike „starog režima”, a nova stambena politika nije formulisana. To jest, nakon sprovedene reforme građani su usmereni da svoje stambene potrebe zadovolje isključivo na primarnom i sekundarnom tržištu nekretnina.

Tri pravna akta su ključna za reformu stambene politike u Srbiji. To su Ustav iz 1990. godine, Zakon o stambenim odnosima iz 1990. godine i Zakon o stanovanju iz 1992. godine. Reforma stambene politike je započela Ustavom iz 1990. godine, a oba zakona su za glavni cilj imala privatizaciju postojećeg društvenog stambenog fonda. U Ustav iz 1990. godine nije uvrštena dotadašnja obaveza izdvajanja doprinosa za stambenu izgradnju iz dohotka zaposlenog lica, kao što je bilo propisano u prethodnom razdoblju.¹⁴² Zakonom o stambenim odnosima (1990) omogućena je privatizacija – to jest kupovina stana – fizičkim licima koja su u tom stambenom objektu ostvarivala stanarsko pravo, po znatno umanjenoj ceni u odnosu na tržišnu vrednost stana. Takođe, postojala je mogućnost otplate na rate. Zakonom je bila predviđena mogućnost da se novac prikupljen konvertovanjem stanarskog u vlasničko pravo iskoristi za pokretanje novog investicionog ciklusa stambene izgradnje, kako bi se omogućilo sticanje stana socijalno ugroženim kategorijama sta-

136 Socijalno stanovanje. Prikaz stambenih politika Srbije i odabranih zemalja Evrope, *Palgo centar*, Beograd, 2010.

137 Socijalno stanovanje. Osnovni pojmovi i razlozi za uvođenje sistemskih promena u stambenoj oblasti u Srbiji, Program za urbani razvoj, Beograd, 2009.

138 Evropska socijalna povelja, čl. 30, Savet Evrope.

139 Ibid. čl. 31, Savet Evrope.

140 Socijalno stanovanje. Prikaz stambenih politika Srbije i odabranih zemalja Evrope, *Palgo centar*, Beograd, 2010.

141 Socijalno stanovanje. Osnovni pojmovi i razlozi za uvođenje sistemskih promena u stambenoj oblasti u Srbiji, Program za urbani razvoj, Beograd, 2009.

142 Socijalno stanovanje. Prikaz stambenih politika Srbije i odabranih zemalja Evrope, *Palgo centar*, Beograd, 2010.

novništva.¹⁴³ Što se tiče privatizacije društvenog stambenog fonda, Zakonom o stanovanju (1992) ovaj proces je ubrzan jer su uvedene dodatne mere za obračunavanje umanjenja cene otkupa stana. Na taj način, kao i uz pomoć hiperinflacije koja je devalviranjem vrednosti valute umanjila vrednost otkupne cene stana, omogućen je otkup stana gotovo svim zainteresovanim građanima koji su ostvarivali stanarsko pravo. Tako je gotovo u celosti privatizovan, društveni stambeni fond.¹⁴⁴

Primena zakona kojima su regulisani stambeni odnosi nije, međutim, obuhvatila određene grupacije stanovništva, koje su na taj način ostale uskraćene za mogućnost sticanja vlasništva nad stanom. To su građani koji nisu dobili društveni stan u prethodnom razdoblju, a plaćali su doprinose za stambenu izgradnju. Zatim, građani koji su imali stanarsko pravo u stanu u privatnom vlasništvu, pa nisu mogli da ga konvertuju u vlasničko pravo, kao i vlasnici nacionalizovanih stanova kojima je uskraćeno pravo restitucije imovine.¹⁴⁵ Sve ove grupacije stanovništva kojima je bilo uskraćeno pravo sticanja vlasništva nad stanom, zatim mladi građani Srbije koji su u to doba postali sastavni deo radne snage, pripadnici budućih generacija, kao i pripadnici populacije koja je već tada živela u nehiigijenskim naseljima, i pripadnici izbegličke i raseljeničke populacije izbeglih u Srbiju, usmereni su bili na narastajuće tržište nekretnina kako bi podmirili potrebu za stanovanjem. Za mnoge od njih, samostalno ostvarivanje ovog prava po tržišnim uslovima ostalo je nemoguće.

Prva praksa socijalnog stanovanja u Srbiji nastala je u nameri da se pronade dugoročno rešenje za smeštaj izbeglih i raseljenih i zatvore kolektivni centri. Ova namera je proklamovana u Nacionalnoj strategiji za rešavanje pitanja izbeglih i interno raseljenih lica iz 2002. godine. U razdoblju od 2003. do 2008. godine sproveden je program „Stanovanje i trajna integracija izbeglica” (The Settlement and Integration of Refugees Programme, SIRP) uz tehničku podršku UN-HABITAT-a¹⁴⁶ i finansijsku podršku Vlade Italije. Ovaj pilot-program realizovan je u sedam gradova i opština s namerom da se osmisli, formira i testira budući sistem socijalnog stanovanja, koji bi bio regulisan zakonskim okvirom¹⁴⁷. Nakon pet godina sprovođenja programa, izgrađeno je 530¹⁴⁸ stambenih jedinica u opštinskom, odnosno gradskom vlasništvu za izdavanje u zakup po netržišnim uslovima, osmišljene su prve lokalne socijalne stambene politike i u sedam gradova formirane gradske stambene agencije, nadležne za sprovođenje lokalne stambene politike, izgradnju i upravljanje stanovima u opštinskom vlasništvu.¹⁴⁹ Prve gradske stambene agencije formirane su u Nišu i Kragujevcu, transformisanjem fondova solidarne stambene izgradnje, na insistiranje lokalnih samouprava. Programom je predviđeno da se 20% stanova u stambenoj zgradi koristi za zbrinjavanje socijalno ugroženog domicilnog stanovništva.¹⁵⁰

Praksa socijalnog stanovanja u zaštićenim uslovima u Srbiji

Počevši od 2002. godine Komesarijat za izbeglice RS je, u saradnji s Ministarstvom rada i socijalne politike, Švajcarskom agencijom za razvoj i saradnju (SDC), Visokim komesarijatom za izbeglice Ujedinjenih nacija (UNHCR) i opštinama, realizovao program izgradnje objekata u okviru projekta „Socijalno stanovanje u zaštićenim uslovima”. Projektom je bilo predviđeno da stambene jedinice budu raspoređene u odnosu 80% za socijalno ugrožene porodice izbeglih i interno raseljenih lica, a 20% za socijalno ugrožena lica iz domicilne populacije. Smeštaj u stanovima iz ovog pro-

143 Ibid.

144 Ibid.

145 Ibid.

146 Program Ujedinjenih nacija za ljudska naselja (UN-HABITAT) jeste specijalizovana agencija UN-a za ljudska naselja s mandatom da promoviše socijalnu i ekološku održivost gradova i naselja radi omogućavanja odgovarajućeg smeštaja za sve stanovnike.

Više o UN-HABITAT-u na: <http://www.unhabitat.org>

147 Socijalno stanovanje. Osnovni pojmovi i razlozi za uvođenje sistemskih promena u stambenoj oblasti u Srbiji, Program za urbani razvoj, Beograd, 2009.

148 Socijalno stanovanje. Prikaz stambenih politika Srbije i odabranih zemalja Evrope, *Palgo centar*, Beograd, 2010.

149 Socijalno stanovanje. Osnovni pojmovi i razlozi za uvođenje sistemskih promena u stambenoj oblasti u Srbiji, Program za urbani razvoj, Beograd, 2009.

150 Socijalno stanovanje. Prikaz stambenih politika Srbije i odabranih zemalja Evrope, *Palgo centar*, Beograd, 2010.

jekta namenjen je starim licima, samohranim roditeljima, osobama sa invaliditetom sposobnim za samostalan život i domaćinu socijalnog stanovanja – radnosposobnom licu, članu socijalno ugrožene porodice, koji koristi stambenu jedinicu sa obavezom da se stara o objektu u smislu tekućeg održavanja, rukovanja uređajima i opremom, kvalitetu društvenog života kao i pružanju pomoći ostalim korisnicima. Ovaj vid socijalnog stanovanja smatrao se usklađenim s razvojem koncepta otvorenih oblika socijalne zaštite, koji predviđa Strategija razvoja socijalne zaštite u Srbiji.

Projekat socijalnog stanovanja u zaštićenim uslovima koji se sprovodio od 2003. do 2005. godine pokrenulo je Ministarstvo rada i socijalne politike uz finansijsku podršku Švajcarske agencije za razvoj i saradnju. Posle toga, finansijsku podršku projektima i razvoju usluge pružilo je i niz drugih donatora – EU preko EAR-a, UNHCR-a, UNDP-a, Američka agencija za stanovništvo i migracije – BPRM, EK, Vlada Republike Srbije, Vlada Nemačke i Fondacija Ane i Vlade Divca. Cilj projekta je bio smanjenje siromaštva i socijalne isključenosti izbegličke populacije. Osnovna ideja bila je da se izbeglicama smeštenim u kolektivne centre – posebno onim najugroženijim, koji sami nisu mogli obezbediti uslove za dostojanstven život, a odlučili su da ostanu u Srbiji – obezbede uslovi za društvenu uključenost kroz rešavanje njihovih osnovnih egzistencijalnih problema (uključujući i stanovanje) i pružanje podrške za korišćenje i razvoj sopstvenih potencijala.

Na samom početku, socijalnog stanovanja u zaštićenim uslovima je kao pilot-projekat u Apatinu i Požegi bio isključivo namenjen stanarima kolektivnih centara, pre svega starim licima bez porodičnog staranja koja su uz dodatnu povremenu podršku mogla samostalno da žive, i samohranim roditeljima s decom. Međutim, imajući u vidu potrebe preostalih porodica izbeglih lica u kolektivnim centrima, krug korisnika biva proširen već 2004. godine na porodice materijalno neobebeđene zbog smanjene radne sposobnosti, invalidnosti ili hroničnog oboljenja hranitelja ili člana porodice, te decu bez roditeljskog staranja na redovnom školovanju ili u fazi osamostaljivanja. Od 2005. godine pak projektima socijalnog stanovanja u zaštićenim uslovima obuhvaćena su i interno raseljena lica smeštena u kolektivnim centrima i neodgovarajućem privatnom smeštaju.

U saradnji s lokalnim samoupravama, centrima za socijalni rad, Komesarijatom za izbeglice Republike Srbije i međunarodnim donatorima, SDC-ov projekat socijalnog stanovanja u zaštićenim uslovima od 2003. do 2005. godine bio je realizovan u 17 opština Srbije, a potom su do decembra 2010. godine projektima obuhvaćene ukupno 34 opštine/grada u Srbiji i uključeno oko 2.000 lica koja žive u 678 novoizgrađenih stambenih jedinica.

Rezultati dosadašnjih istraživanja prakse socijalnog stanovanja u zaštićenim uslovima u Srbiji

Dosadašnja praksa socijalnog stanovanja u zaštićenim uslovima bila je predmet istraživanja i analize dva puta u protekle četiri godine. Takođe, nekoliko nacionalnih konferencija bavilo se pitanjem unapređenja usluge socijalnog stanovanja. U sledećem delu sažeto ćemo prikazati, iz aspekta predmeta našeg istraživanja, ključne probleme uočene u sprovođenju usluge socijalnog stanovanja i preporuke za poboljšanje ove usluge iznete u dva prethodna istraživanja: „Socijalno stanovanje u zaštićenim uslovima 2003–2009, istraživanje o ostvarenim rezultatima projekta”, koje su zajednički sproveli Ministarstvo rada, zapošljavanja i socijalne politike RS i *Housing centar*, i „Evaluacija projekta IPA 2007 UNHCR-A i *Housing centra*”, koje je sproveo dr Đorđe Mojović, nezavisni konsultant.

Fokus prvog istraživanja bio je mogući uticaj programa socijalnog stanovanja na unapređenje kvaliteta života, smanjenje siromaštva i povećanje stepena socijalne inkluzije korisnika. Istraživanje je sprovedeno u 21 opštini od marta do oktobra 2009. U ovim opštinama ukupno su izgrađene 404 stambene jedinice, u koje je smešteno 1.090 lica od 2003. do 2009. godine. Za razliku od prvog, drugo istraživanje je bilo znatno manjeg obima i sprovedeno je 2010. godine u okviru vrdnovanja

projekta izgradnje 80 stanova namenjenih za uslugu socijalnog stanovanja u četiri opštine: Negotin, Vranje, Leskovac i Smederevo. Rezultati oba istraživanja ukazuju na nekoliko problema u sprovođenju usluge socijalnog stanovanja. Međutim, mi ćemo se usredsrediti na probleme u vezi s akterima usluge socijalnog stanovanja, naime s lokalnom samoupravom, predstavnicima CSR-a i korisnicima.

MRZSP i *Housing centar* mišljenja su da pravna regulativa nedovoljno jasno definiše uslove u vezi s trajanjem usluge, odnosno prestankom prava na uslugu socijalnog stanovanja usled promene okolnosti pod kojima je korisnik pravo ostvario, kao i kada i na koji način se vrši iseljavanje korisnika/stanara koji se ne pridržava prava i obaveza formulisanih u ugovoru potpisanom sa CSR-om. Takođe, nedovoljno je definisan uslov za izbor i promenu domaćinske porodice. Rupe u pravnoj dokumentaciji, kojom se regulišu prava korisnika, utiču na nesigurnost korisnika. Rezultati istraživanja pokazuju da među korisnicima nastaju problemi u odnosima zbog različitih prava i obaveza koje imaju usled različitog statusa, na primer, prema obavezi plaćanja troškova komunalija (između onih koji sami plaćaju i onih kojima plaća CSR). Takođe, na loše međuljudske odnose utiče i obaveza plaćanja nadoknade za usluge koje obavlja domaćinska porodica. Tako, loši međuljudski odnosi uspostavljaju se između korisnika i domaćinske porodice, ili između korisnika koji plaćaju nadoknadu i korisnika koji ne plaćaju ili nisu u mogućnosti da plaćaju nadoknadu. Manji problemi nastaju usled neodgovornog ponašanja korisnika prema zajedničkim prostorijama, imovini i instalacijama u zgradi. Zatim, korisnici ne razumeju ulogu domaćinske porodice, niti su odgovarajuće informisani o istoj, što vrlo često dovodi do prevelikih očekivanja korisnika od domaćina zgrade. Takođe, rezultati istraživanja MRZSP i *Housing centra* pokazali su da domaćinska porodica često nije sposobna da razreši probleme koji nastaju s korisnicima, ali i da domaćinskoj porodici u CSR-u nije pružena obuka za rad s korisnicima. S druge strane, predstavnici CSR-a i domaćinske porodice naznačili su da su korisnici često pasivni i ne pokazuju inicijativu za poboljšanje svoje materijalne situacije. Takođe, predstavnici CSR-a smatraju da je centar za socijalni rad preopterećen obavezama koje su mu date u nadležnost.¹⁵¹

Preporuke MRZSP i *Housing centra* jesu da opštine treba potpunije da definišu prava i obaveze korisnika, kao i uslove za ostvarivanje i prestanak prava na SSZU odlukama i drugima pravnim aktima. Zanimljiv je predlog u vezi s definisanjem uslova za ostvarivanje i prestanak prava na SSZU, da korisnik koji je poboljšao svoju socijalnu situaciju, ostvarivši time uslove za prestanak prava na stanovanje u zaštićenim uslovima, postane korisnik programa socijalnog stanovanja pod zakup po netržišnim uslovima.¹⁵² S obzirom da je istraživanje pokazalo da domaćinska porodica ima neposredan uticaj na kvalitet međuljudskih odnosa, autori istraživanja su preporučili da se domaćinske porodice obavezno obuče za rad s korisnicima. Štaviše, da bi se uklonio (potencijalni) uzrok sukoba između korisnika i domaćinske porodice, predloženo je da se nadoknada za domaćinsku porodicu reguliše iz opštinskog budžeta, a ne iz korisničkog džepa. Takođe, predložena je veća finansijska podrška opštine centru za socijalni rad kako bi se omogućilo sprovođenje poverenih poslova, a naglašena je i potreba uključivanja ostalih ustanova i organizacija iz lokalne sredine radi pružanja podrške korisnicima usluge.¹⁵³

U svom istraživanju dr Đorđe Mojović nije analizirao efekte usluge socijalnog stanovanja na integraciju korisnika u društvo, nego je sproveo evaluaciju projekta socijalnog stanovanja koji se završio odabirom i useljavanjem korisnika u stanove. Stoga, njegovi nalazi se zasnivaju na problemima i manjkavostima uočenim u sprovođenju projekta, odnosno izgradnji stambenih jedinica, biranju korisnika i definisanju budućih obaveza i prava svih aktera u projektu. Uočeni problemi su veoma slični nalazima prethodnog istraživanja, kao i preporuke za prevazilaženje istih. Autor istraživanja

151 Socijalno stanovanje u zaštićenim uslovima 2003–2009, istraživanje o ostvarenim rezultatima projekta, *Housing centar*, Beograd, 2009.

152 Ibid.

153 Ibid.

je mišljenja da pravni okvir nejasno definiše obaveze opštine i CSR-a. Još prilikom sprovođenja projekta uočeno je da je nerealan očekivati da će CSR uspešno obavljati funkciju „upravljanja zgradom i održavanja zgrade”. Autor preporučuje razgraničenje nadležnosti, odnosno da se opštine tj. lokalne stambene agencije bave izgradnjom, upravljanjem i održavanjem zgrada, a da CSR bude nadležan isključivo za odabir korisnika. Štaviše, autor smatra da se troškovi upravljanja, održavanja i osiguranja zgrade uvrste u troškove koje je korisnik dužan da plaća, s time da se mogu uvesti umanjenja ovih troškova za korisnike s niskim primanjima. Takođe, pravni okvir je nedovoljno definisao proceduru za reviziju prava korisnika na uslugu socijalnog stanovanja i proceduru za subvenciju plaćanja troškova komunalija. Preporučeno je da se razradi pošten mehanizam za reviziju prava na uslugu, da se ugovor s korisnicima o korišćenju stana potpisuje na najmanje dve godine, s time da postoji mogućnost raskida ugovora usled kršenja prava i mogućnost promene novčanih subvencija koje se daju korisniku.¹⁵⁴

Slično kao i u prethodnom istraživanju, uočeno je da su korisnici nedovoljno informisani o usluzi socijalnog stanovanja, trajanju usluge, ulozi domaćinske porodice i obavezama plaćanja troškova komunalija. Takođe, domaćinska porodica nije dobila neophodnu obuku za rad s korisnicima, iako je CSR bio dužan da obuku sprovede. Predloženo je poboljšanje informisanosti potpunijim definisanjem prava i obaveza korisnika, uključujući i domaćinsku porodicu, u ugovorima o korišćenju stanova, ali i da se na republičkom nivou definišu prava, obaveze i beneficije domaćinske porodice.¹⁵⁵

Analiza stanja na terenu

Građanske inicijative, Grupa 484 i pet lokalnih partnerskih organizacija¹⁵⁶ sproveli su istraživanje o usluzi socijalnog stanovanja u zaštićenim uslovima od oktobra do decembra 2012. godine. U okviru istraživanja intervjui su sprovedeni uglavnom sa svim ključnim akterima¹⁵⁷ u Sremskoj Mitrovici, Beogradu, Kragujevcu, Kraljevu i Vranju, te pored toga, i s predstavnicima KIRS-a, Republičke agencije za stanovanje, Ministarstva građevinarstva i urbanizma, Republičkog zavoda za socijalnu zaštitu i UNHCR-a.

S ključnim akterima i korisnicima usluge vođeni su polustrukturisani intervjui prema upitniku koji je pripremila Grupa 484, a koji je konačno uobličen i dovršen u okviru participativnog procesa na treningu za lokalne istraživače sprovedenom u oktobru 2012. godine. Takođe, lokalni istraživački timovi su analizirali lokalna pravna dokumenta kojima je usluga socijalnog stanovanja u zaštićenim uslovima regulisana, ili je reč o dokumentima koji definišu širi kontekst bitan za uspostavljanje i razvoj socijalnog stanovanja (npr. Lokalni akcioni plan za unapređenje položaja izbeglih i raseljenih lica ili Strategija razvoja socijalne zaštite). Nacrti ovih analiza, baš kao i početne analize rezultata istraživanja, dopunjene su i unapređene na osnovu mentorskih komentara Grupe 484. Građanske inicijative izvršile su posebnu analizu pravnog i strateškog okvira koji se odnosi na uslugu socijalnog stanovanja u zaštićenim uslovima.

Ukupno je intervjuisano 29 korisnika i 6 domaćina u svih pet gradova. Od toga, 5 korisničkih i 1 domaćinska porodica u Sremskoj Mitrovici, 6 korisničkih i 1 domaćinska porodica u Beogradu, 5 korisničkih i 2 domaćinske porodice u Kragujevcu, 8 korisničkih i 1 domaćinska porodica u Kraljevu, i 5 korisničkih i 1 domaćinska porodica u Vranju. Domaćina zgrade i korisnika koji su bili intervjuisani u sklopu istraživanja najčešće su birali predstavnici centra za socijalni rad, a izbor korisničkih porodica s kojima su obavljani intervjui često se obavljao takođe i na osnovu preporuka i zahvaljujući medijaciji domaćina socijalnog stanovanja.

154 Evaluacija projekta IPA 2007 koji su realizovali UNHCR i Hausing centar, Đorđe Mojović, Beograd, 2011.

155 Ibid.

156 Novosadski humanitarni centar (Novi Sad), Inicijativa za razvoj i saradnju (Beograd), *Sunce* (Kragujevac), Građanska akcija *Lingva* (Kraljevo), *Nexus* – Vranje (Vranje).

157 S predstavnicima lokalnih samouprava, centara za socijalni rad, opštinskih stambenih agencija, lokalnih povereništava za izbeglice, s domaćinskim porodicama i korisnicima usluge socijalnog stanovanja u zaštićenim uslovima.

U Sremskoj Mitrovici postoji jedna zgrada sa 34 stambene jedinice namenjene za uslugu socijalnog stanovanja u zaštićenim uslovima. Od toga, 27 stanova se koristi za smeštaj domaćinstava izbegličkog i IRL porekla, a 7 za smeštaj socijalno ugroženog domicilnog stanovništva. U Beogradu je izgrađena 1 zgrada za pružanje usluge socijalnog stanovanja u zaštićenim uslovima¹⁵⁸ sa 20 stanova. U 20 stanova smešteno je 11 izbegličkih porodica i 9 interno raseljenih porodica, ukupno 56 lica. U Kragujevcu se ukupno 71 stambena jedinica koristi za pružanje usluge socijalnog stanovanja. Uslugom je obuhvaćena 71 porodica, to jest 227 korisnika. U Kraljevu su izgrađene 2 zgrade koje se koriste za pružanje usluge socijalnog stanovanja. Prva zgrada ima 30 stambenih jedinica, a druga 20. U prvoj zgradi smeštene su 33 porodice, to jest 79 korisnika – mahom izbeglice iz Bosne i Hercegovine i Hrvatske – dok je 20 porodica smešteno u drugoj zgradi (članovi 13 porodica su interno raseljena lica, 3 porodice su izbegličkog porekla, 4 porodice socijalno ugrožena domicilna lica). U Vranju su izgrađene 3 zgrade za ukupno 61 stambenom jedinicom za pružanje usluge socijalnog stanovanja. Usluga se pruža za 49 porodica koje su raseljene s Kosova i Metohije i 12 socijalno ugroženih domicilnih porodica, to jest za ukupno oko 200 korisnika.

U sledećem delu prikazaćemo nalaze istraživanja koje smo podelili u pet tematskih celina:

- Pravna regulisanost usluge socijalnog stanovanja u zaštićenim uslovima na lokalnom nivou;
- Uloga lokalne vlasti, povereništva za izbeglice i opštinske stambene agencije u pružanju usluge socijalnog stanovanja;
- Aktivnosti centra za socijalni rad u pružanju usluge socijalnog stanovanja;
- Aktivnosti domaćinske porodice u pružanju usluge socijalnog stanovanja;
- Stepen razvijenosti podržavajućeg okruženja za integraciju korisnika u lokalnu zajednicu i stvaranje uslova za samostalan život.

Pravna regulisanost usluge socijalnog stanovanja na lokalnom nivou

Na lokalnom nivou, usluga socijalnog stanovanja je definisana Odlukom o pravima i uslugama u oblasti socijalne zaštite i Pravilnikom o kriterijumima i merilima za izbor korisnika socijalnog stanovanja u zaštićenim uslovima. Takođe, lokalne samouprave grada Sremske Mitrovice¹⁵⁹ i grada Vranja¹⁶⁰ Lokalnim akcionim planom za rešavanje pitanja izbeglica i IRL predvidele su izgradnju stambenih objekata za socijalno stanovanje u zaštićenim uslovima, dok je lokalna samouprava grada Kragujevca¹⁶¹ predvidela programe socijalnog stanovanja, a lokalna samouprava grada Kraljeva¹⁶² zatvaranje kolektivnih centara uz pružanje odgovarajućih alternativnih rešenja kroz izgradnju stanova za pristupačno stanovanje radi rešavanja stambenog pitanja socijalno ugroženih izbeglica i IRL iz individualnog smeštaja i „neformalnih” centara. Štaviše, Akcionim planom za realizaciju Strategije razvoja socijalne zaštite Grada Kragujevca, lokalna samouprava grada Kragujevca predvidela je realizovanje usluge socijalnog stanovanja uz podršku u razdoblju od 2010. do 2013. godine¹⁶³. Svi objekti socijalnog stanovanja koji su bili predmet analize izgrađeni su zahvaljujući međunarodnim donatorskim sredstvima. Projekat izgradnje objekta po pravilu se zasniva na ugovoru o saradnji na realizaciji projekta, koji potpisuju Komesarijat za izbeglice (kao korisnik donatorskih sredstava), izvršni partner Komesarijata (tj. organizacija koja realizuje projekat), lokalna samouprava i centar za socijalni rad. Ovaj dokument je, međutim, relevantan za razvoj prakse socijalnog stanovanja u Srbiji, jer osim obaveza u procesu izgradnje reguliše i određene značajne obaveze koje se odnose na uspostavljanje, razvoj i finansiranje usluge nakon završetka izgradnje.

158 U izgradnji su još dve zgrade, a planirana je izgradnja i četvrte, na istoj lokaciji u Velikom Mokrom Lugu.

159 Lokalni akcioni plan za rešavanje problema izbeglih, prognanih i interno raseljenih lica na teritoriji grada S. Mitrovica za period 2009–2013.

160 Revidirani Lokalni akcioni plan za unapređenje položaja izbeglih, interno raseljenih lica i povratnika po sporazumu o readmisiiji u Gradu Vranju za period 2009–2013.

161 Lokalni plan akcije za Rome, izbeglice i raseljene 2005–2008.

162 Lokalni akcioni plan za unapređivanje položaja izbeglica i interno raseljenih lica na području grada Kraljeva 2009–2013.

163 Strategija razvoja socijalne zaštite Grada Kragujevca – Akcioni plan za realizaciju od 2010. do 2013. godine.

Položaj, prava i obaveze korisnika usluge socijalnog stanovanja definisana su – na individualnom nivou – sledećim dokumentima: odlukom nadležne komisije o konačnoj listi prvenstva korisnika; rešenjem o priznavanju prava na socijalno stanovanje u zaštićenim uslovima, koje donosi nadležni centar za socijalni rad i kojim se priznaje pravo navedenog lica na uslugu socijalnog stanovanja u određenoj stambenoj jedinici; ugovorom o korišćenju usluge socijalnog stanovanja, koji potpisuju korisnik usluge i nadležni centar za socijalni rad.

Kao što je već pomenuto, Odlukom o pravima i uslugama u oblasti socijalne zaštite i Pravilnikom o kriterijumima i merilima za izbor korisnika socijalnog stanovanja u zaštićenim uslovima definisana je usluga socijalnog stanovanja. S obzirom da je koncept socijalnog stanovanja prevashodno razvijen s namerom da se zatvore kolektivni centri za smeštaj izbeglica i raseljenih lica i reše stambena pitanje ove populacije, pravilnicima o kriterijumima i merilima po pravilu je data prednost izbeglim i raseljenim licima u odnosu na domicilnu populaciju pri odabiru korisnika usluge socijalnog stanovanja – najčešće kvotom, kojom se određuje da se 80% raspoloživih stambenih jedinica raspodeljuje izbeglim i raseljenim licima, a 20% domicilnoj populaciji.

Analiziranih pet gradova su veoma slično definisale: ko i pod kojim uslovima može biti korisnik usluge socijalnog stanovanja; koja su prava i obaveze korisnika usluge; kakve su nadležnosti i aktivnosti glavnih aktera; kako se finansira usluga socijalnog stanovanja; i koji su uslovi za prestanak prava na uslugu socijalnog stanovanja.

U svim lokalnim samoupravama, osim grada Beograda, korisnici usluge mogu biti socijalno ugrožena izbegla i raseljena lica, smeštena u kolektivnim centrima ili neodgovarajućem privatnom smeštaju, kao i socijalno ugrožena lica iz lokalne zajednice koja stanuju u neadekvatnom smeštaju. Jedino u Beogradu, koji je najkasnije uspostavio ovu uslugu u okviru svog lokalnog sistema socijalne zaštite, pravo na uslugu socijalnog stanovanja mogu ostvariti jedino socijalno ugroženi pripadnici izbegličke populacije ili IRL koji žive u kolektivnom centru. Iz ovog proizlazi da je grad Beograd razvoj ove usluge u potpunosti stavio u funkciju zatvaranja preostalih kolektivnih centara na području grada. U svih pet samouprava, međutim, pravo na uslugu definiše se slično, to jest preko istovetnih ili sličnih kategorija socijalne ugroženosti (npr. socio-ekonomska ugroženost, porodična domaćinstva s teško obolelim članom, sa članom s telesnim oštećenjem, s detetom sa smetnjama u razvoju itd.). Takođe, svi gradovi osim Beograda ostavili su mogućnost za „šire” tumačenje ugroženosti, na osnovu klauzule „i druge ugrožene kategorije” ili na osnovu procene centra za socijalni rad.

Odlukama kojima se reguliše usluga socijalnog stanovanja u zaštićenim uslovima redovno je predviđeno postojanje domaćinske porodice, odnosno domaćina. Domaćin/domaćica po pravilu se opisuju kao radnosposobno lice, a domaćinska porodica kao funkcionalna. Domaćin/domaćica i njegova odnosno njena porodica takođe su korisnici socijalnog stanovanja.

U svih pet gradova usluga socijalnog stanovanja podrazumeva pravo uživanja i korišćenja stana bez plaćanja zakupa, ali i bez prava da se stekne vlasništvo nad stanom. Prava i obaveze korisnika usluge definišu se ugovorom koji korisnik potpisuje s nadležnim centrom za socijalni rad. Korisniku nije uskraćeno pravo na druge usluge socijalne zaštite i određene oblike materijalne podrške. Jedan od uslova za izbor korisnika socijalnog stanovanja iz lokalne populacije često zapravo jeste i ostvarivanje prava na novčanu socijalnu pomoć – čime se definiše socijalna ugroženost porodice. Ove druge usluge i oblici materijalne podrške često se zapravo razumevaju kao sadržaj dodatne podrške koja se obezbeđuje korisnicima socijalnog stanovanja, radi njihovog osnaživanja za samostalan život. Stanovi su u vlasništvu grada, i lokalna samouprava finansira uslugu socijalnog stanovanja, kao i tekuće i investiciono održavanje i upravljanje stambenim jedinicama i zgradom. Sprovođenje usluge SSZU i upravljanje zgradom i održavanje stambenih objekata po pravilu je povereno CSR-u.

Korisnici ne plaćaju zakup stana, ali su dužni da plaćaju tekuće troškove, to jest troškove stanovanja. Međutim, u lokalnim odlukama kojima je regulisana oblast socijalne zaštite uređeno je da lokalna samouprava plaća troškove komunalija i električne energije korisnicima čija su primanja niža ili na nivou socijalne sigurnosti, to jest novčane socijalne pomoći. Međutim, postoje razlike u modalitetima ovih odredbi, pa i praksi. Odlukom o pravima i uslugama socijalne zaštite Grada Beograda¹⁶⁴ odlučeno je da gradska uprava snosi troškove stanovanja u celini ili delimično, zavisno od ukupnih prihoda domaćinstva korisnika usluge. Iz tog razloga, predviđeno je donošenje posebnog akta, koji donosi organizaciona jedinica gradske uprave nadležna za poslove socijalne zaštite. U međuvremenu, poseban pravni akt kojim je detaljnije uređena ova oblast nije donesen. U Vranju¹⁶⁵ i Kraljevu¹⁶⁶ lokalna samouprava u potpunosti snosi troškove komunalija i električne energije za korisnike s prihodima ispod nivoa socijalne sigurnosti, to jest novčane socijalne pomoći, dok lokalna samouprava grada Kragujevca¹⁶⁷ snosi troškove potrošnje električne energije do 300 kwh mesečno po domaćinstvu i vode do 3 kubna metra mesečno po članu domaćinstva – za korisnike čiji su prihodi ispod ili u ravni sa iznosom novčane socijalne pomoći. Međutim, u vreme sprovođenja istraživanja ostvarivanje ove subvencije bilo je sporno jer CSR nije izdavao rešenja kojima bi bilo propisano koliki deo mesečnih troškova snosi korisnik, a koliki CSR, kao nadležna lokalna institucija, što je praksa koju je, recimo, uspostavio kraljevački CSR. U Kraljevu, subvencije za plaćanje troškova komunalija i el. energije ostvaruju i oni korisnici koji imaju veća primanja od nivoa novčane pomoći tako što plaćaju samo srazmeran deo troškova od dela svojih prihoda koji je iznad nivoa novčane socijalne pomoći. Centar za socijalni rad vrši reviziju visine ukupnih novčanih prihoda domaćinstva tromesečno.

Odlukama kojima se uređuje oblast socijalne zaštite i ugovorima koje korisnici potpisuju s nadležnim centrom za socijalni rad svih pet lokalnih samouprava prepoznaju nekoliko mogućih opcija za ostvarivanje uslova za prestanak prava na uslugu socijalnog stanovanja. Sve te opcije se mogu klasifikovati u dve glavne. Prva se tiče nedoličnog i neodgovarajućeg ponašanja korisnika usluge i neispunjavanja njegovih obaveza. Na primer, nenamensko korišćenje prostora i opreme, remećenje utvrđenog kućnog reda, neplaćanje komunalija i el. energije, i slično. Druga opcija za sticanje uslova za prestanak prava na SSZU definisana je uglavnom generalno, kao npr. „kada se ispune uslovi za neki drugi oblik socijalne zaštite“¹⁶⁸ ili „kada korisnik usluge prestane da ispunjava uslove“¹⁶⁹ za uslugu, to jest kada usledi promena imovinskog statusa (sticanje vlasništva nad stambenom jedinicom) nekog od članova domaćinstva, ili promena radno-pravnog statusa i porodičnog statusa koja utiče na ostvarivanje prava na uslugu socijalnog stanovanja. Odlukom o pravima i uslugama u oblasti socijalne zaštite¹⁷⁰ lokalna samouprava Sremske Mitrovice predvidela je mogućnost zaključivanja novog ugovora sa članom korisničke porodice usled smrti prvobitnog korisnika-nosioca prava stanovanja, na osnovu procene centra za socijalni rad da postoje uslovi za zaključivanje novog ugovora.

Istraživanje je pokazalo da je većina korisnika usluge nedovoljno informisana o dužini trajanja usluge, odnosno o tome do kada i pod kojim uslovima imaju pravo na korišćenje stambene jedinice. Nedovoljna informisanost podstiče glasine i strah ili zabrinutost u vezi s mogućim prestankom trajanja usluge, otežavajući na taj način stvaranje podržavajućeg okruženja koje bi doprinosilo napretku i integraciji korisnika.

164 Odluka o pravima i uslugama socijalne zaštite, Sl. list Grada Beograda br. 55, 2011.

165 Odluka o pravima iz oblasti socijalne zaštite i socijalne sigurnosti građana grada Vranja.

166 Odluka o pravima i uslugama u socijalnoj zaštiti grada Kraljeva, 2011.

167 Odluka o socijalnoj zaštiti grada Kragujevca, Sl. list grada Kragujevca, broj 16/11.

168 Odluka o pravima u oblasti socijalne zaštite i socijalne sigurnosti građana na teritoriji grada Sremska Mitrovica, 2012.

169 Odluka o pravima i uslugama socijalne zaštite, Sl. list Grada Beograda br. 55, 2011.

170 Odluka o pravima u oblasti socijalne zaštite i socijalne sigurnosti građana na teritoriji grada Sremska Mitrovica, 2012.

Uloge lokalne vlasti, povereništva za izbeglice i lokalne stambene agencije u pružanju usluge SSZU

U sledećem delu osvrnućemo se na ulogu lokalne vlasti, lokalnog povereništva za izbeglice i drugih lokalnih ustanova, kao što su gradske, odnosno opštinske stambene agencije, u pružanju usluge socijalnog stanovanja.

Kao što je napomenuto, u svim opštinama stanovi su u opštinskom vlasništvu i lokalna vlast je nadležna za uslugu socijalnog stanovanja, to jest za nadgledanje sprovođenja usluge, koje je povereno nadležnom centru za socijalni rad. Lokalna vlast finansira pružanje usluge korisnicima, kao i tekuće i investiciono održavanje i upravljanje stambenim jedinicama. Takođe, u fazi izgradnje objekta sve lokalne samouprave su ustupile infrastrukturno opremljeno zemljište pri izgradnji objekata. Vrednost ovog doprinosa obično se procenjuje na približno 30% ukupne vrednosti projekta izgradnje.

Što se tiče finansiranja usluge socijalnog stanovanja, sredstva iz lokalnog budžeta uplaćuju se nadležnom centru za socijalni rad. Međutim, nijedan grad nije predvideo posebnu budžetsku poziciju za finansiranje usluge socijalnog stanovanja. Najčešće je finansiranje sredstvima klasifikovanim pod „socijalna davanja”, dok u budžetu grada Kragujevca postoji budžetska stavka „naknada za socijalno stanovanje”.

Većina lokalnih samouprava planira izgradnju novih stambenih jedinica za socijalno stanovanje, a neke će biti namenjene za SSZU. Tako grad Sremska Mitrovica planira da pribavi donatorska sredstva za izgradnju stanova za uslugu socijalnog stanovanja i spremna je da obezbedi infrastrukturno opremljeno zemljište za izgradnju zgrade za stanovanje u zaštićenim uslovima, kao i da 2013, 2014. i 2015. godine izdvoji po pet miliona dinara za uslugu SSZU. Lokalna vlast predviđa da će tako rešiti stambeno pitanje za 59 izbegličkih i raseljeničkih porodica.¹⁷¹ S druge strane, gradske uprave grada Beograda i grada Kraljeva, odnosno nadležne stambene agencije, planiraju izgradnju stanova za socijalno stanovanje, što, barem u slučaju Beograda, izvesno uključuje i određen broj stanova za SSZU.

Lokalna povereništva za izbeglice i IRL redovno igraju verovatno i ključnu ulogu u vezi sa informisanjem izbeglica i raseljenih lica o konkursima za odabir korisnika usluge socijalnog stanovanja u toku sprovođenja projekta izgradnje stanova za SSZU. U gradu Vranju predstavnici povereništva za izbeglice bili su članovi komisije za odabir korisnika, dok to nije bila praksa u ostalim gradovima. Povereništva takođe imaju i važnu ulogu u procesu mapiranja potrebe za ovakvom vrstom usluge među preostalom izbegličkom i/ili raseljeničkom populacijom smeštenom u kolektivne centre ili neodgovarajući privatni smeštaj – najčešće kroz ankete koje iniciraju Komesarijat za izbeglice ili lokalna samouprava. Nakon useljenja korisnika u objekat SSZU, uloga povereništva se često svodi na dodele jednokratne pomoći – hrane ili drva za ogrev – ili komunikaciju sa CSR-om, kada se korisnici radi rešavanja nekog problema obrate povereniku. Poverenici korisnike socijalnog stanovanja posmatraju kao svoje korisnike u privatnom smeštaju ili, s druge strane, smatraju da su oni sada pod nadležnošću centra za socijalni rad. Verovatno je da ova vrsta u nekoj meri i ličnog stava određuje proaktivnost odnosa poverenika prema korisnicima socijalnog stanovanja. U okviru ovog istraživanja bilo je veoma uočljivo da je gradski poverenik za izbeglice grada Beograda mnogo češće angažovan u komunikaciji s korisnicima usluge socijalnog stanovanja nego povereništva u druge četiri lokalne samouprave. Na primer, obilazi ih dva puta mesečno, redovno komunicira s domaćicom zgrade, te se angažovao oko obezbeđivanja pravne pomoći za pisanje žalbi za četvoro korisnika socijalnog stanovanja na dospela rešenja o plaćanju poreza na imovinu po osnovu prava na stanovanje. Ovako aktivan stav poverenika čini se da stoji u jasnoj korelaciji s popriličnim izostankom bilo kakvog angažovanja Gradskog centra za socijalni rad. Razlog takvoj

¹⁷¹ Odluka o utvrđivanju potrebe za trajnim rešenjem stambenih pitanja izbeglica na teritoriji grada Sremska Mitrovica.

situaciji može biti i činjenica da je usluga na području Beograda tek nedavno uspostavljena te da GCSR ne raspolaže dovoljnim brojem stručnih radnika, to jest naprosto nema stručnog radnika koji bi se mogao angažovati u pružanju podrške domaćinskoj porodici i drugim korisnicima socijalnog stanovanja u Velikom Mokrom Lugu.¹⁷²

Lokalne stambene agencije postoje u Kragujevcu, Kraljevu i Beogradu. Stambene agencije u Kragujevcu i Kraljevu osnovane su u okviru SIRP programa dok je funkcija stambene agencije u Beogradu uspostavljena osnivanjem Agencije za investicije i stanovanje. Lokalne stambene agencije su nadležne za sprovođenje lokalnih stambenih strategija i programa socijalnog stanovanja, ali po pravilu nisu nadležne za SSZU, što stvara jasnu podeljenost unutar lokalnog fonda socijalnih stanova i znatan problem, pogotovo centrima za socijalni rad u čijoj je nadležnosti održavanje i upravljanje stanovima za SSZU. CSR je u takvoj situaciji obavezan da obezbedi angažovanje odgovarajućih službi koje će obaviti potrebne tehničke popravke i intervencije na zgradi koja se koristi za SSZU. Većinu intervencija na zgradi za sada i dalje obavljaju izvođači radova jer su zgrade još uvek pod garancijom. Kragujevac je u vreme ovog istraživanja bio jedina lokalna samouprava koja je prenela nadležnost za upravljanje objektima i održavanje objekata socijalnog stanovanja (investiciono i tekuće održavanje objekata i investiciono održavanje stanova) sa CSR-a na GSA. Ova promena uvodi, međutim, novine u i u položaju korisnika usluge socijalnog stanovanja i načinu funkcionisanja usluge, jer zahteva i dobru koordinaciju aktivnosti CSR-a i gradske stambene agencije u vezi sa suštinskim elementima socijalnog stanovanja, na primer, izvršavanjem uloge domaćina i upotrebom domaćinske porodice. Ovaj proces još traje, a do decembra 2012. godine GSA je bila preuzela upravljanje samo nad poslednjim izgrađenim objektom SSZU.

Aktivnosti Centra za socijalni rad u pružanju usluge SSZU

Centar za socijalni rad je ključna ustanova za sprovođenje socijalnog stanovanja. Na osnovu lokalnog pravnog akta kojim je uređena oblast socijalne zaštite, pravilnika o kriterijumima i merilima za izbor korisnika socijalnog stanovanja u zaštićenim uslovima, kao i ugovora o saradnji na realizaciji projekta, CSR je nadležan za ugovorni odnos s korisnicima i domaćinom zgrade i stara se da korisnici ispunjavaju svoje ugovorne obaveze, odgovoran je za praćenje potreba korisnika i pružanje odgovarajuće socijalne podrške, za podsticanje integracije korisnika i pružanje podrške domaćinu zgrade. Takođe, u najvećem broju slučajeva CSR je i dalje odgovoran za namensko korišćenje stambenih objekata i nadležan za upravljanje zgradom i održavanje zgrade i stambenih jedinica. Centar za socijalni rad podnosi godišnji izveštaj o radu gradskoj upravi i nadležnom ministarstvu.

U svim gradovima predstavnici centra za socijalni rad članovi su komisije za odabir korisnika usluge socijalnog stanovanja, i po pravilu imaju presudnu ulogu u odabiru domaćina zgrade. Predstavnici CSR biraju domaćina odnosno domaćicu zgrade na osnovu nekoliko predloga komisije za odabir korisnika socijalnog stanovanja, nakon intervjuisanja kandidata i rukovodeći se kriterijumima¹⁷³ kojima se definiše uloga domaćinske porodice: da je kandidat sposoban za pružanje „dobrosusedske” pomoći, podsticanje dobrih međuljudskih odnosa, da je sposoban za staranje o objektu i okruženju, za održavanje kontakta s centrom za socijalni rad i podsticanja aktivnosti u cilju socijalne integracije.

Istraživanje je pokazalo da u najvećem broju slučajeva u CSR-u ne postoji osoba zadužena za pružanje usluge na osnovu zvanične sistematizacije radnih mesta. Ipak, postoje pozitivni pomaci: sistematizacijom radnih mesta u CSR-u Sremska Mitrovica i CSR-u *Solidarnost* iz Kragujevca imenovan je savetnik za socijalno stanovanje u zaštićenim uslovima i definisan je spisak odgo-

¹⁷² Naime, korisnici su boravili u stambenim jedinicama tek šest meseci u trenutku kada se obavljao intervju s predstavnikom povereništva i s domaćicom zgrade.

¹⁷³ Kriterijumi nisu definisani posebnim pravilnikom CSR-a, nego se predstavnici CSR-a rukovode kriterijumima definisanim u Pravilniku o kriterijumima i merilima za izbor korisnika socijalnog stanovanja u zaštićenim uslovima ili dokumentima civilnog sektora o konceptu SSZU, npr. Socijalno stanovanje u zaštićenim uslovima – podrška za dostojanstven život, *Hausing centar*, Beograd, 2010.

vornosti savetnika za SSZU. Drugi radnici centra za socijalni rad uključuju se po potrebi u rad s korisnicima (npr. socijalni radnici zaduženi za novčanu socijalnu pomoć, tuđu negu i pomoć, savetodavni rad i slično). S druge strane, u ostalim centrima za socijalni rad postoji jedan izvršilac koji se bavi socijalnim stanovanjem u zaštićenim uslovima, ali u okviru svojih drugih poslova. Ovo je, čini se, prilično tipična slika. U okviru Centra za socijalni rad Grada Beograda, recimo, još uvek ne postoji stručni radnik nadležan za poslove SSZU. Međutim, kroz uvođenje voditelja slučajeva, GCSR planira da briga o korisnicima socijalnog stanovanja, u skladu s pravilnikom o organizaciji kojim je predviđena sistematizacija poslova u okviru GCSR-a, bude prenesena na socijalne radnike u odeljenju za gradsku opštinu Zvezdara, na čijoj teritoriji se nalazi objekat namenjen za uslugu socijalnog stanovanja.

Istraživanjem se utvrdilo da centar za socijalni rad ne sprovodi posebne programe ili specifične usluge socijalne zaštite, u smislu dodatne podrške za izgrađivanje kapaciteta za samostalan život korisnika socijalnog stanovanja. Oni su ravnopravni sa ostalim korisnicima socijalne zaštite i mogu ostvariti druge usluge socijalne zaštite ili postojeće vidove materijalne podrške, u skladu s važećim kriterijumima – npr. pravo na novčanu socijalnu pomoć, pravo na dodatak za pomoć i negu drugog lica i slično. Istraživanje je pokazalo da postoji značajna razlika u učestalosti komunikacije između predstavnika centra za socijalni rad s jedne strane, i korisnika i domaćina zgrade s druge strane. Intervjuisani korisnici usluge socijalnog stanovanja u nekim objektima kažu da ih predstavnici nadležnog centra za socijalni rad veoma retko obilaze ili zovu, dok predstavnici centra za socijalni rad obično govore o tome da korisnike obilaze „po potrebi” ili „na zahtev domaćinske porodice”. S druge strane, lokalna istraživanja su pokazala da predstavnici centara za socijalni rad u S. Mitrovici, Kragujevcu i Vranju, u posmatranom razdoblju, češće zovu i obilaze korisnike usluge. Na primer, savetnica za SSZU održava jedanput nedeljno sastanak s domaćinom zgrade – ili sa svim stanarima, ukoliko je to neophodno. Iako je mali broj opština bio uključen u istraživanje, ipak se nameće zaključak da određivanje nadležnosti konkretnog stručnog radnika CSR-a vodi ka poboljšanju odnosa između korisnika i predstavnika centra za socijalni rad. Ovo prvo verovatno govori o posvećenosti i objektivnoj mogućnosti opredeljivanja stručnih kapaciteta CSR-a, pa u tome leži i mogući razlog opisane veze. Komunikacija između predstavnika centara za socijalni rad i korisnika najčešće je u vezi s pronalaženjem rešenja za plaćanje komunalnih troškova, održavanja objekata, kućnog reda i međuljudskih odnosa u zgradi, i prava na različite usluge socijalne zaštite.

Centri za socijalni rad ne pišu poseban izveštaj o sprovođenju usluge socijalnog stanovanja, nego o ovoj usluzi izveštavaju u sklopu jednogodišnjeg zbornog izveštaja kojeg šalju jedinici gradske uprave nadležnoj za sistem socijalne zaštite i nadležnom ministarstvu. Takođe, iskustva iz svih lokalnih istraživanja jasno ukazuju da centar za socijalni rad ne vodi posebnu evidenciju o strukturi korisnika socijalnog stanovanja i pruženim uslugama socijalne zaštite za korisnike u okviru objekata socijalnog stanovanja. Što se tiče revizije uslova za ostvarivanje prava na uslugu socijalnog stanovanja, centri za socijalni rad nisu razradili dodatne kriterijume za evaluaciju napretka korisnika i revizija se sprovodi na prilično rudimentaran način, to jest samo u odnosu na osnovne uslove za ostvarivanje prava na uslugu. Tako, recimo, centri za socijalni rad grada Vranja i grada Sremske Mitrovice napominju da je potrebno strože preispitivati prava na uslugu, jer je uočeno da određeni korisnici ne žive u stambenim jedinicima koje su im date na korišćenje.

Aktivnosti domaćinske porodice u pružanju usluge SSZU

Pored centra za socijalni rad drugi ključni akter u sprovođenju usluge socijalnog stanovanja jeste domaćinska porodica. Ona je socijalno ugrožena, ali funkcionalna. Nosilac prava na uslugu u domaćinskoj porodici (domaćin ili domaćica) radno je sposoban. Pravo na korišćenje usluge socijalnog stanovanja ova porodica ostvaruje prihvatanjem obaveze staranja o korisnicima i zgra-

di. Domaćin zgrade bi trebalo da doprinosi međusobnoj integraciji korisnika i integraciji u „širu” lokalnu zajednicu – kroz podsticanje zajedničkih aktivnosti i olakšavanje i podsticanje veza s lokalnim institucijama i lokalnom zajednicom. Takođe, domaćin zgrade popravlja sitnije kvarove u zgradi, i kontaktira CSR i/ili nadležne službe za otklanjanje većih kvarova, redovito komunicira s predstavnicima centra za socijalni rad u vezi sa ukupnim stanjem stvari u objektu socijalnog stanovanja. Povrh toga, domaćin zgrade treba da bude medijator u rešavanju komšijskih razmirica.

Svi domaćini¹⁷⁴ zgrade odabrani su u skladu sa odredbama o ulozi domaćina, propisanim u Pravilniku o kriterijumima i merilima za izbor korisnika i Odluci o socijalnoj zaštiti, i svi imaju potpisan ugovor s centrom za socijalni rad.

Većina intervjuisanih domaćina žalila se na nedovoljnu informisanost stanara o ulozi domaćina zgrade, što često prouzrokuje nerealne zahteve korisnika prema domaćinu zgrade, npr. da „reši” veće kvarove ili da bude „odlučniji” i „presudi” u sporovima među stanarima. Međutim, bez obzira na nedovoljnu informisanost korisnika o ulozi domaćina, većina intervjuisanih korisnika zadovoljna je radom domaćina i odnosom domaćina prema korisnicima.

Centar za socijalni rad je u obavezi da sprovede obuku za buduće domaćine zgrade, ali je istraživanje pokazalo da su takve obuke svedene na kraći ili duži informativni sastanak na kome su domaćinu objašnjeni uloga i odgovornosti – ili ni takve obuke nije bilo.

Istraživanje je pokazalo i to da ne postoji uniformno rešenje u vezi s nadoknadom koju bi domaćin zgrade trebalo da prima za obavljanje ove usluge. Od devet domaćinskih porodica uključenih u istraživanje samo tri porodice primaju nadoknadu za obavljanje usluge domaćina: obe domaćinske porodice u Kraljevu i jedna domaćinska porodica u Vranju. Neki domaćini su zaposleni (pa je u Vranju jedna domaćica socijalnog stanovanja zaposlena u gradskoj upravi), ali je većina nezaposlena i eventualno ostvaruje izvesne prihode drugim povremenim poslovima. Primetno je da se među domaćinima koje su korisnici i/ili CSR najpozitivnije ocenili oni koji imaju (drugo) zaposlenje i oni koji su nezaposleni i ne primaju nikakvu naknadu. Lokalne samouprave plaćaju nadoknade za domaćinske porodice u Kraljevu¹⁷⁵ i Vranju iz sredstava gradskog budžeta. Domaćica zgrade u Velikom Mokrom Lugu, u Beogradu, nekoliko meseci nije primila mesečnu nadoknadu za obavljanje svog posla, a ostalo je nejasno gde su i kako definisani pravo na naknadu i iznos naknade.¹⁷⁶ Domaćin zgrade u Sremskoj Mitrovici ne prima nadoknadu za obavljanje usluga domaćina, ali su ga svi akteri izuzetno pozitivno ocenili. S druge strane, dve domaćinske porodice u Kragujevcu ranije su primale nadoknadu, ali je naknada ukinuta. Naime, korisnici usluge su bili u obavezi da izdvajaju sopstvena sredstva za nadoknadu domaćinima zgrade, što je prouzrokovalo poteškoće u odnosu domaćina i korisnika i probleme u međusobnom odnosu korisnika – jer su jedni plaćali nadoknadu, a drugi nisu. Po oceni CSR-a, motivacija domaćina za obavljanje posla iz njihove nadležnosti smanjila se posle ukidanja naknade.

Većina domaćina najveći deo vremena posvećuje brizi o starijim stanarima, održavanju zgrade (npr. u Vranju ova uloga podrazumeva i brigu o kotlarnici za grejanje stanova) ili u pokušajima da se reše izvesni problemi u zgradi (to jest u komuniciranju s nadležnim lokalnim službama i institucijama).

174 U istraživanje je bilo uključeno devet domaćinskih porodica: jedna iz Sremske Mitrovice, jedna iz Beograda, dve iz Kragujevca, dve iz Kraljeva i tri iz Vranja.

175 Nadoknada je u visini minimalne mesečne zarade na nivou grada.

176 Informaciju o naknadi – njenom iznosu i o tome da domaćica ima pravo na naknadu – potvrdio je jedino gradski poverenik za izbeglice. Međutim, domaćica nije želela da pokaže svoj ugovor s Centrom za socijalni rad, a GCSR Beograda odbio je zahtev lokalnog istraživačkog tima da se pruži uvid u ugovor s domaćicom zgrade, izgovarajući se obavezom zaštite ličnih podataka. U drugim opštinama i gradovima ove ugovore su centri za socijalni rad dostavili na uvid istraživačima, tako što su prethodno uklonjeni lični podaci iz dostavljene kopije ugovora ili je istraživačima dostavljen samo obrazac ugovora.

Stepen razvijenosti podržavajućeg okruženja za integraciju korisnika u lokalnu zajednicu i stvaranje uslova za samostalan život

Uslugom socijalnog stanovanja u zaštićenim uslovima korisniku se obezbeđuje odgovarajući smeštaj. Pored ovoga, usluga bi trebala da sadrži i dodatne oblike socijalne podrške, shodno potrebama individualnih korisnika, kako bi se oni osnažili za samostalan život i kako bi se otklonili uzroci zbog kojih su dospeli u stanje socijalne ugroženosti. U idealnom slučaju, korisnik usluge socijalnog stanovanja bio bi socijalno „osnažen” nakon određenog vremena i obezbeđivao bi primanja za sebe i svoju porodicu (npr. lice nije više primalac novčane socijalne pomoći, nego zaposleno lice koje je u stanju da u potpunosti izmiruje komunalne troškove). Tada su ispunjeni uslovi da korisnik prestane da živi u zaštićenim uslovima i eventualno počne da koristi drugačiji vid socijalne podrške (npr. socijalno stanovanje pod zakup po netržišnim uslovima). Realnost je, međutim, prilično različita od ovako projektovanog cilja. Korisnici socijalnog stanovanja razlikuju se u stepenu i kategoriji socijalne ugroženosti, npr. pojedinac može biti materijalno neobezbeđeno lice koje živi zajedno s teško obolelim članom domaćinstva ili socijalno ugroženo staro lice ili socijalno ugrožena samohrana majka deteta s razvojnim teškoćama koja je bila žrtva nasilja u porodici... U svakom slučaju, za veliki broj ovakvih korisnika nerealno je očekivati da će uspeti da se osnaži za samostalan život do nivoa koji bi pretpostavljao potpuni prestanak potrebe za uslugama socijalne zaštite, ili specifično, za uslugom socijalnog stanovanja, pa se ni prelazak u drugačiji (za korisnika finansijski zahtevniji) oblik socijalnog stanovanja – socijalno stanovanje pod zakup po netržišnim uslovima – za veliki broj korisnika ne čini realnim.

Da bi korisnik unapredio svoje materijalne i socijalne uslove života i integrisao se u „širu” lokalnu zajednicu, potrebno je kreirati odgovarajuće okruženje i sistem podrške, kako na individualnom nivou, shodno korisničkim potrebama, tako i na kolektivnom nivou, u skladu sa zajedničkim potrebama svih korisnika zgrade. Iako u dostupnoj literaturi ne postoji konkretan odgovor šta čini odgovarajuće okruženje za integraciju korisnika u zajednicu, ipak bismo mogli reći da se ono kreira pružanjem dodatnih usluga socijalne zaštite, koje se ostvaruju u skladu sa Zakonom o socijalnoj zaštiti i lokalnom odlukom o socijalnoj zaštiti, i dodatnih oblika podrške (npr. programi radnih prekvalifikacija, pomoć u učenju, edukativni programi za odrasle itd.), te upotrebom zajedničke prostorije za različite integrativne aktivnosti i kroz aktivnosti usmerene na integraciju korisnika u lokalnu zajednicu.

Većina korisnika usluge socijalnog stanovanja istovremeno su i korisnici ostalih usluga i oblika podrške u skladu s pravom na socijalnu zaštitu. Korisnici socijalnog stanovanja nemaju nikakvih posebnih teškoća u pogledu ostvarivanja prava na usluge i materijalnu podršku, u skladu sa Zakonom o socijalnoj zaštiti, ali je uočena ogromna diskrepancija između jasno izražene korisničke potrebe za dodatnim oblicima podrške i manjka u pružanju takvih usluga od strane centra za socijalni rad ili drugih pružalaca socijalnih usluga. Mahom su svi ispitanici iz korisničke populacije naglasili potrebu za različitim oblicima podrške – od radnog osposobljavanja i pomoći u zapošljavanju do različitih edukativnih aktivnosti. Posebno su stariji korisnici naglašavali potrebu da se pomogne njihovim mlađim srođnicima pri učenju ili kroz program za radno osposobljavanje i prekvalifikaciju ili kroz druge vidove pomoći u zapošljavanju. Dodatnu podršku korisnicima socijalnog stanovanja – aktuelno ili u prošlosti – zabeležili smo jedino u Vranju i Kragujevcu. U oba slučaja ovo je omogućeno projektima koji su realizovani zahvaljujući donatorskoj podršci. U Vranju je u vreme istraživanja trajao projekat koji je realizovao lokalni CSR, a koji je omogućio pružanje zdravstvene i pravne pomoći (i) korisnicima socijalnog stanovanja, dok su u Kragujevcu u intervjuima s korisnicima zabeležene informacije o ranijim aktivnostima NVO *Viktorija* (obuka za geronto-domaćice) i Centra za razvoj usluga socijalne zaštite *Kneginja Ljubica* (pomoć u učenju).

Zajednička prostorija je idealno mesto za sprovođenje dodatnih edukativnih i integrativnih aktiv-

nosti, međutim, istraživanje je pokazalo da se većinom upotrebljava samo za sastanke s predstavnicima centra za socijalni rad ili lokalnog povereništva za izbeglice. U najboljem slučaju, ali dosta retko, zajednička prostorija se koristi kao mesto stalnog okupljanja korisnika socijalnog stanovanja (i njihovih komšija), a relativno često za slavlja i rođendane, dok su u nekim zgradama ključni akteri za sprovođenje usluge (CSR ili GSA) odlučili da se zajednička prostorija zaključa. Iako bi korisnici želeli da se zajednička prostorija koristi češće, bilo za edukaciju ili integraciju korisnika (npr. igranje šaha), ipak je čest razlog zbog koga se prostorija ne upotrebljava odsustvo dogovora među korisnicima o načinu upotrebe prostorije. Plaćanje dodatnih troškova za struju i vodu takođe je prepreka za korišćenje prostorije. Međutim, postoje i objektivni arhitektonski razlozi zbog kojih se zajednička prostorija u nekim zgradama ne koristi. Naime, vrlo često se zajednička prostorija nalazi pored stanova u kojima su smeštena starija bolesna lica, a njima bi smetala eventualna buka.

Zajedničke aktivnosti korisnika najčešće se svode na čišćenje ili uređenje prostora u neposrednoj blizini zgrade. Manjak drugih zajedničkih aktivnosti ne znači da su međusobni odnosi loši. Naprotiv, međusobni odnosi korisnika su veoma slični odnosima stanara u drugim stambenim zgradama, s time što se češće manifestuju problemi u komunikaciji usled loše materijalne i socijalne situacije u kojoj se korisnici nalaze. Materijalna nemaština korisnika zna da prouzrokuje loše odnose između korisnika koji imaju pravo na subvencije za umanjene troškove stanovanja i onih koji plaćaju pun iznos komunalnih troškova. Takođe, uočeno je da su mnogim korisnicima troškovi stanovanja visoki usled loše materijalne situacije u kojoj se nalaze. Na loše međusobne odnose uticala su i neodgovarajuća rešenja za pružanje usluge socijalnog stanovanja samcima iz ranije faze razvoja ove usluge. Tako u starijem objektu socijalnog stanovanja u Kraljevu još uvek traje izuzetno loša situacija u jednoj garsonjeri u kojoj su smeštene dve starije korisnice (samice), koje se pre smeštaju u objekat socijalnog stanovanja uopšte nisu poznavale a u zajedničkom stanu su razvile izuzetno konfliktan odnos.¹⁷⁷

Iako ne postoje programi koji podstiču korisnike da se uključuju u aktivnosti lokalne zajednice, ipak se ne može reći da korisnici usluge nisu integrisani u zajednicu i da postoji netrpeljivost između „komšiluka” i korisnika usluge. Nivo (ne)uključenosti u društvene aktivnosti u lokalnoj zajednici ni po čemu nije netipičan, a primeri ispoljavanja netrpeljivosti prema korisnicima socijalnog stanovanja retki su i prolaznog karaktera (ispisivanje uvredljivih grafitna na fasadi susedne zgrade).

177 Ova praksa uočena je u Kraljevu, gde su četiri korisnice smeštene u dve garsonjere.

Zaključci

Nalazi istraživanja pokazuju da se ključni akteri u pružanju usluge i korisnici usluge suočavaju sa sličnim ili istim problemima uočenim prethodnim istraživanjima, što, nažalost, pokazuje da se u protekle dve-tri godine nije dovoljno radilo na poboljšanju usluge socijalnog stanovanja u zaštićenim uslovima.

Na osnovu našeg istraživanja došli smo do sledećih zaključaka:

- 1) RAZUMEVANJE SADRŽAJA USLUGE – Iako je usluga razvijana u najvećem delu u kontekstu procesa zatvaranja kolektivnih centara, jasno je utvrđena potreba za takvom uslugom u lokalnim zajednicama u kojima se projekti sprovode i nezavisno od procesa lokalne integracije izbeglica. Naprosto, za stanove namenjene lokalnim socijalno ugroženim porodicama svugde se formiraju dugačke liste zainteresovanih porodica (koje uveliko ispunjavaju osnovne uslove konkursa), a rezultati istraživanja, s druge strane, jasno govore barem o jednoj stvari: da usluga svojim korisnicima omogućuje adekvatno stanovanje, neuporedivo kvalitetnije od onoga iz kojeg su došli. Međutim, naglasak koji je s razlogom stavljen na stambeno zbrinjavanje često dovodi same aktere u lokalnoj vlasti na pogrešan zaključak da je usluga socijalnog stanovanja isključivo mera stambenog zbrinjavanja su socijalno ugroženih porodica, a ne da je stambeno rešenje samo deo usluge koja se pruža socijalno ugroženoj porodici kako bi se podstakla njena integracija u društvo.

Nedovoljno razumevanje usluge socijalnog stanovanja ne proizilazi samo iz sličnosti ove usluge, definisane lokalnom odlukom o pravima i uslugama u oblasti socijalne zaštite, sa institucijom socijalnog stanovanja, definisanom Zakonom o socijalnom stanovanju, nego iz toga što i sama usluga ne ispunjava sve kriterijume kojima se definiše usluga socijalne zaštite, a propisani su Zakonom o socijalnoj zaštiti, Nacrtom pravilnika o minimalnim standardima za pružanje usluga socijalne zaštite i uspostavljeni kroz praksu pružanja usluga socijalne zaštite.

Naime, socijalno stanovanje u zaštićenim uslovima teži postizanju ciljeva socijalne zaštite i usluga socijalne zaštite, definisanim Zakonom o socijalnoj zaštiti, a prevashodno „stvaranju jednakih mogućnosti za samostalan život i podsticanju socijalne uključenosti”.¹⁷⁸ Takođe, na osnovu ciljeva koje teži da ostvari, SSZU se može svrstati u grupu usluga podrške za samostalan život jer teži da „izjednači mogućnosti pojedinca za zadovoljenje osnovnih potreba s mogućnostima ostalih članova društva, da bi mu se poboljšao kvalitet života i da bi mogao da vodi aktivan i samostalan život u društvu”.¹⁷⁹ Po sadržini usluge, SSZU je veoma sličan usluzi stanovanja uz podršku, koja je definisana i jasno imenovana kao usluga podrške za samostalan život u Zakonu o socijalnoj zaštiti. Korisnici usluge stanovanja uz podršku smeštaju se u stambeni objekat i uključeni su u aktivnosti za razvijanje i čuvanje potencijala korisnika radi pripreme za održiv i nezavisan život, i aktivnosti usmerene na podršku pri školovanju i zapošljavanju. Takođe, u okviru usluge postoje različiti programi koji se pružaju korisnicima shodno njihovim potrebama. Programi obuhvataju različite vrste aktivnosti, npr. obrazovne, kulturne, sportske i slično.¹⁸⁰ Štaviše, postoji praksa sprovođenja usluge stanovanja uz podršku u stambenim objektima koji su sastavni deo stambene zgrade za zbrinjavanje korisnika socijalnog stanovanja. Međutim, praksom socijalnog stanovanja obuhvaćena je šira korisnička grupa nego što je to slučaj sa stanovanjem uz podršku.

178 Zakon o socijalnoj zaštiti, Sl. glasnik RS, br. 24/2011, član 3.i 5.

179 Ibid.: član 40, stav 3, i član 45.

180 Prema Nacrtu pravilnika o minimalnim standardima za pružanje usluga socijalne zaštite, usluga stanovanja uz podršku namenjena je osobama sa fizičkim invaliditetom, intelektualnim ili mentalnim poteškoćama; mladima uzrasta između 15 i 26 godina koji se osamostaljuju, a prethodno su živeli u ustanovi socijalne zaštite, hraniteljskoj porodici, ustanovi za vaspitanje dece i omladine i ustanovi za izvršenje krivičnih sankcija, to jest mladima koji nemaju mogućnost da žive u srodničkim i biološkim porodicama, kao alternativna smeštaja u ustanovu socijalne zaštite; punoletnim lečenim zavisnicima od alkohola i psihoaktivnih supstanci; žrtvama trgovine ljudima, starijim od 15 godina. Usluga stanovanja uz podršku dugotrajno je dostupna prvoj kategoriji korisnika radi postizanja kvalitetnijeg nezavisnog života u lokalnoj zajednici; drugoj i trećoj kategoriji korisnika je dostupna najviše dve godine, a četvrtoj kategoriji najviše godinu dana, radi pomoći i podršci u sticanju samostalnosti i integraciji u lokalnu zajednicu.

Nacrtom pravilnika o minimalnim standardima za pružanje usluga socijalne zaštite, usluga socijalne zaštite mora biti jasno specifikovana, to jest da su definisani svrha usluge, korisnička grupa i aktivnosti koje se preduzimaju radi zadovoljenja potreba korisničkih grupa. Svrha usluge socijalnog stanovanja je jasna – podrška korisniku radi integracije u lokalnu zajednicu i ostvarivanja mogućnosti za samostalan život. Takođe, korisnička grupa, odnosno grupe jasno su definisane, ali su, iz više razloga, veoma heterogene. Zajedničko za sve korisnike jeste da ne mogu obezbediti sebi i svojoj porodici odgovarajući stambeni prostor usled svoje nezavidne socijalne i ekonomske situacije, ali se razlikuju po stepenu socijalne ugroženosti. S tim u vezi, njihove potrebe znaju da budu veoma različite. Na primer, stara lica u stanju socijalne potrebe i samohrani roditelj s detetom s mentalnim poteškoćama nemaju potrebu za istim vidom podrške. Zbog toga bi aktivnosti koje se sprovode zarad zadovoljenja njihovih potreba, i u okviru formiranja „zaštićenih uslova”, trebalo da budu različite.

Tako dolazimo do prve sporne tačke u razumevanju socijalnog stanovanja u zaštićenim uslovima kao usluge socijalne zaštite – aktivnosti koje se preduzimaju radi zadovoljenja potreba korisničkih grupa nisu jasno definisane. Druga sporna tačka jeste to da je nadležni direktni pružalac usluge socijalne zaštite isključivo centar za socijalni rad, osim u slučaju usluga procene i planiranja. Nalazi istraživanja pokazuju da nijedan drugi pružalac usluge¹⁸¹, ne računajući CSR, nije uključen u aktivnosti podrške korisnicima socijalnog stanovanja zarad njihove integracije u lokalnu zajednicu.

Iz ovih razloga, radi potpunog konstituisanja socijalnog stanovanja u zaštićenim uslovima kao usluge socijalne zaštite i bolje podrške korisnicima usluge, nameće se potreba: a) jasnijeg definisanja usluga kojima su obuhvaćeni korisnici socijalnog stanovanja u zaštićenim uslovima i b) uključivanja drugih pružalaca usluga socijalne zaštite u podršku korisnicima socijalnog stanovanja u zaštićenim uslovima, odnosno u stvaranje integrativnog okvira.

- 2) **FINANSIRANJE USLUGE** – Sama izgradnja objekata nesumnjivo je finansijski izazov koji je i u razvijenijim opštinama i gradovima nemoguće izneti bez donatorske podrške. Međutim, čak i finansiranje osnovnih troškova usluge nakon izgradnje objekta i useljenja korisničkih porodica (troškova koji uključuju održavanje objekta, plaćanje dela troškova stanovanja i eventualne naknade za rad domaćina socijalnog stanovanja u zaštićenim uslovima) za veliki broj manje razvijenih opština i gradova predstavlja izazov s kojim se ne mogu nositi.
- 3) **INFORMISANJE KORISNIKA I PODSTICANJE RAZVOJA LIČNIH KAPACITETA** – Nije zanemarljiv broj korisnika usluge koji nisu u dovoljnoj meri informisani o dužini trajanja usluge socijalnog stanovanja u zaštićenim uslovima pa su ti ljudi mahom zabrinuti za svoj status i dužinu trajanja prava na korišćenje stambene jedinice. Nije im objašnjeno šta se podrazumeva pod promenom njihovog radno-pravnog i porodičnog statusa i kakve posledice mogu nastupiti, i u kojem roku, po njihovo pravo da koriste stambenu jedinicu ukoliko dođe do promene statusa pod kojim su ostvarili pravo na uslugu. Zbunjenost korisnika oko dužine trajanja usluge svakako ne doprinosi izgradnji podržavajućeg okruženja za osnaživanje korisnika za samostalan život. Štaviše, nepredvidljivost situacije koja bi mogla uslediti ukoliko se poboljša socijalna i materijalna situacija korisnika, kao i nedefinisani kriterijumi za merenje napretka korisnika, mogu jedino obeshrabrivati preduzimanje bilo kakvih aktivnosti što mogu proizvesti napredak i poboljšanje, jer korisnik pretpostavlja da će, ukoliko – barem vidljivo – obezbedi sebi više od minimuma socijalne sigurnosti, onda izgubiti pravo na stanovanje u zaštićenim uslovima i naći se u novoj nepovoljnoj situaciji. Nužnost da sebi obezbedi stan po tržišnim uslovima najverovatnije bi ga dovela

181 Domaćinska porodica nije pružalac usluge socijalne zaštite, nego korisnik SSZU, iako, na primer, pruža pomoć starijim licima korisnicima SSZU i na tako obavlja aktivnost sličnu aktivnosti geronto-domaćina/domaćica.

ponovo u stanje socijalne ugroženosti. Iz tog razloga, nameće se potreba: a) definisanja kriterijuma za merenje napretka korisnika; b) utvrđivanja kriterijuma za reviziju prava na uslugu i mogućih ishoda revizije; c) definisanja mera usluga socijalne zaštite ili mera koje proizilaze iz lokalne socijalne stambene strategije (mera socijalnog stanovanja) kojima bi korisnik socijalnog stanovanja u zaštićenim uslovima bio obuhvaćen nakon gubitka prava na uslugu SSZU.

- 4) O DOMAĆINSKOJ PORODICI – Korisnici nisu odgovarajuće informisani o ulozi domaćinske porodice, što često prouzrokuje prevelika očekivanja korisnika od domaćina. Takođe, centri za socijalni rad ne obezbeđuju budućim domaćinima zgrade pravu obuku: obuka se svodi na kratko informisanje o budućim odgovornostima ili potpuno izostaje. Istraživanje je pokazalo da na lokalnom nivou vlasti ne postoji uniformno rešenje u vezi s nadoknadom za domaćina, ali i da u nekim slučajevima lokalna vlast ne isplaćuje nadoknadu, iako domaćin ima pravo na istu. Stiče se utisak da domaćin – pored aktivnosti tipa „dobrosusedske” brige o stanarima, održavanja zgrade i zajedničkih prostorija, i komunikacije s ključnim lokalnim akterima, a pre svega centrom za socijalni rad – nema vremena za podsticanje zajedničkih aktivnosti koje bi doprinele međusobnoj integraciji korisnika.
- 5) ŠTA STVARNO MOŽE CENTAR ZA SOCIJALNI RAD? – Centri za socijalni rad često nemaju dovoljno ljudskih resursa za obezbeđenje odgovarajuće podrške domaćinskoj porodici i korisnicima socijalnog stanovanja u zaštićenim uslovima, pa u okviru usluge uopšte nisu ili nisu u dovoljnoj meri uspostavljeni uslovi podržavajuće sredine, što je suštinski važan deo koncepta ove usluge i čime bi se korisnicima olakšalo uključivanje u socijalnu zajednicu, a takođe i podstakao razvoj njihovih kapaciteta (ili iskorišćenost njihovih mogućnosti) da samostalno rešavaju svoje životne teškoće. U pogledu nivoa podrške koju obezbeđuje CSR, ali takođe i u pogledu funkcionisanja domaćinske porodice i u vezi s korišćenjem zajedničke prostorije, postoji velika raznolikost i neujednačenost. Tamo gde postoje ozbiljniji problemi u vezi sa funkcionisanjem ovih suštinskih aspekata socijalnog stanovanja u zaštićenim uslovima, centri za socijalni rad često nisu u stanju da angažuju svoje kapacitete na rešavanju tih problema i omogućće uspostavljanje adekvatnog funkcionisanja usluge.
- 6) NADLEŽNOST NAD UPRAVLJANJEM I ODRŽAVANJEM OBJEKTA – Takođe, održavanje samih objekata teret je s kojim se centri za socijalni rad ne mogu nositi i koji je potpuno neracionalno stavljen u njihovu nadležnost.¹⁸² I tamo gde postoje lokalne stambene agencije (ili slične institucije), nije izvršena adekvatna podela nadležnosti, pa je u novembru 2012. godine formalizovana podela nadležnosti između Centra za socijalni rad i Gradske stambene agencije u Kragujevcu verovatno prvi i pionirski korak u tom pravcu.

Iz navedenih razloga i radi efikasnijeg pružanja usluge socijalnog stanovanja u zaštićenim uslovima, nameće se potreba rasterećivanja centra za socijalni rad obaveza koje ne spadaju u njegovu nadležnost, to jest da gradska stambena agencija preuzme obavezu upravljanja objektom i održavanja objekata.
- 7) LOKALNA KOORDINACIJA – Na taj način smanjio bi se paralelizam u sprovođenju dve komplementarne politike: lokalne socijalne stambene politike (za koju je nadležna GSA) i socijalnog stanovanja u zaštićenim uslovima (koju sprovodi CSR). Saradnjom lokalne vlasti, gradske stambene komisije i centra za socijalni rad stvorili bi se uslovi za definisanje budućih koraka u podršci korisniku (npr. da u budućnosti, nakon poboljšanja socijalne i materijalne situacije, korisnik socijalnog stanovanja u zaštićenim uslovima postane zaku-

¹⁸² Na neadekvatnost rešenja kojim je upravljanje i održavanje objekata SSZU stavljeno u nadležnost centra za socijalni rad ukazao je Đorđe Mojić u svom istraživanju. Videti u: Evaluacija projekta IPA 2007 koji su realizovali UNHCR i *Hausing centar*, Đorđe Mojić, Beograd, 2011.

pac socijalnog stana po netržišnim uslovima, što bi bio odgovarajući vid prevencije mogućnosti da se korisnik ponovo dovede u stanje socijalne ugroženosti.) S obzirom da je uočena ogromna diskrepancija između podrške koju korisnici dobijaju i podrške koja im je potrebna, jasno se nameće zaključak da centri za socijalni rad objektivno nisu u stanju da odgovore na potrebu korisnika socijalnog stanovanja u zaštićenim uslovima za podrškom, to jest nisu u stanju u dovoljnoj meri da obezbede stvaranje potrebnog (i konceptom usluge predviđenog) podržavajućeg okruženja.

- 8) **PODRŠKA S NACIONALNOG NIVOVA** – Na nacionalnom nivou ne postoji odgovarajuća koordinacija među institucijama koje bi trebalo da budu uključene u razvoj ove usluge socijalne zaštite (ali i modela socijalnog stanovanja i oblika podrške lokalnoj integraciji izbeglica i raseljenih lica). Poseban problem je i činjenica da je usluga socijalnog stanovanja u zaštićenim uslovima u relevantnim nacionalnim institucijama nadležnim za razvoj socijalne zaštite zapravo u najvećoj meri slabo poznata, a njen značaj i potencijalni efekti u potpunosti su neprepoznati.

Preporuke

Preporuke proizilaze na osnovu ključnih nalaza istraživanja i prethodno izvedenih zaključaka i usmerene su prema ključnim akterima na lokalnom nivou, ali i prema Ministarstvu rada, zapošljavanja i socijalne politike i drugim akterima na nacionalnom nivou. Utvrđivanjem preporuka nastojimo na uspostavljanju okolnosti koje će dovesti do poboljšanja pružanja usluge socijalnog stanovanja u zaštićenim uslovima i unapređenja krajnje dobrobiti korisnika.

- Potrebno je da Ministarstvo rada, zapošljavanja i socijalne politike (MRZSP) pokrene formiranje konsultativnog tela koje će uključiti relevantne predstavnike javnog i civilnog sektora i korisnike usluge socijalnog stanovanja u zaštićenim uslovima, radi utvrđivanja adekvatnog položaja ove usluge u nacionalnom sistemu socijalne zaštite. Ovo telo svakako treba da uključi predstavnike svih mesnih nadležnih centara za socijalni rad i lokalnih samouprava u kojima je uspostavljena lokalna usluga socijalnog stanovanja u zaštićenim uslovima, ali takođe i predstavnike svih organizacija civilnog društva koje su realizovale projekte socijalnog stanovanja u zaštićenim uslovima i radile na razvoju usluge. Na nacionalnom nivou, pored predstavnika nacionalnih ustanova relevantnih za razvoj usluga socijalne zaštite, u ovo konsultativno telo svakako bi trebalo uključiti i relevantne predstavnike Komesarijata za izbeglice i migracije i predstavništva UNHCR-a u Srbiji. Ishod rada ovog konsultativnog tela trebalo bi da budu smernice za definisanje predloga specifikacije usluge socijalnog stanovanja u zaštićenim uslovima. Takođe, ovo konsultativno telo trebalo bi da nadležnom ministarstvu predloži formiranje i sastav radne grupe za utvrđivanje posebnih strukturalnih i funkcionalnih minimalnih standarda usluge socijalnog stanovanja u zaštićenim uslovima, a radna grupa, formirana odlukom nadležnog ministarstva, trebalo bi da utvrdi predlog tih minimalnih standarda i predloži njihovo uvrštavanje u pravilnik o minimalnim standardima za pružanje usluga socijalne zaštite. Minimalni standardi obavezno bi definisali ciljne grupe, svrhu usluge, programske aktivnosti i aktivnosti u okviru usluge. Posebna pažnja bila bi posvećena definisanju odgovarajućih programskih aktivnosti podrške u skladu sa izrazito heterogenim karakterom ciljnih grupa. Potrebno je uvažiti sličnosti ove usluge sa uslugom stanovanja uz podršku, ali je potrebno takođe i prepoznati specifičnosti i valjano definisati minimalne standarde u odnosu na te specifičnosti. Tako je potrebno da se minimalni standardi utvrde i u odnosu na ulogu domaćina ili domaćice objekta socijalnog stanovanja u zaštićenim uslovima i u odnosu na način korišćenja zajedničke prostorije, budući da su ovo izrazito specifični elementi koncepta SSZU i ključni za uspostavljanje usluge (to jest, podržavajuće sredine u objektima socijalnog stanovanja u zaštićenim uslovima).

- Potrebno je da planiranje pružanja usluge socijalnog stanovanja u zaštićenim uslovima obavezno uključi i jasno definisane osnovne kriterijume i procedure za merenje napretka korisnika i kriterijume i procedure za reviziju prava na uslugu.
- Planiranje šireg razvoja socijalnog stanovanja u zaštićenim uslovima potrebno je sprovesti u koordinaciji s ministarstvom i nacionalnim institucijama nadležnim za razvoj socijalnog stanovanja. Adekvatna koordinacija socijalnih politika, uključujući oblast socijalne zaštite, i politika socijalnog stanovanja od velike je važnosti za razvoj svih usluga socijalne zaštite koje kao svoj bitan deo uključuju i (adekvatno) stanovanje.
- S obzirom na to da se pokazalo da je finansiranje već i osnovnih troškova usluge nakon izgradnje objekta i useljenja korisničkih porodica značajna poteškoća za manje razvijene opštine, radi daljeg razvoja socijalnog stanovanja u zaštićenim uslovima potrebno je utvrditi mogućnosti dodatnog finansiranja usluge socijalnog stanovanja u zaštićenim uslovima, posebno u manje razvijenim opštinama, iz budžetskih sredstava na nacionalnom nivou. Smatramo da bi, nakon definisanja minimalnih standarda za SSZU i uključivanja tih standarda u pravilnik o minimalnim standardima, MRZSP trebalo da Vladi RS predloži da uslugu socijalnog stanovanja u zaštićenim uslovima odredi kao uslugu od posebnog značaja za Republiku Srbiju (u vezi sa članom 207. Zakona o socijalnoj zaštiti), čime bi se omogućilo dodatno finansiranje usluge namenskim transferima iz budžeta Republike Srbije.
- MRZSP bi trebalo da podstakne uključivanje drugih pružalaca usluga u obezbeđivanje onog dela usluge socijalnog stanovanja u zaštićenim uslovima koji podrazumeva stvaranje podržavajućeg okruženja u objektima socijalnog stanovanja u zaštićenim uslovima. Nakon usvajanja minimalnih standarda za uslugu socijalnog stanovanja u zaštićenim uslovima, potrebno je podstaknuti i omogućiti licenciranje drugih pružalaca usluga za pružanje usluge socijalnog stanovanja u zaštićenim uslovima [u skladu sa Zakonom o socijalnoj zaštiti (XIV. Licenciranje – čl. 176–190) i Nacrtom pravilnika o licenciranju organizacija socijalne zaštite)], s namerom da se prošire i uvedu nove mogućnosti stvaranja podržavajućeg okruženja u objektima socijalnog stanovanja u zaštićenim uslovima. Ovo je od ključne važnosti za razvoj usluge, posebno u kontekstu opštih reformskih trendova u socijalnoj zaštiti i u svetlu činjenice da su empirijski podaci jasno pokazali kako centri za socijalni rad ne mogu imati dovoljno kapaciteta za obezbeđivanje potrebnog nivoa podrške bilo domaćinskoj porodici bilo drugim korisnicima socijalnog stanovanja u zaštićenim uslovima. Uvođenje drugih kompetentnih pružalaca usluge pokazuje se otuda neophodnim za stvarno očuvanje i dalji razvoj ove lokalne usluge. Međutim, i pre nego se steknu uslovi za licenciranje drugih pružalaca usluge, lokalnim samoupravama snažno preporučujemo da putem mehanizma javnih nabavki usluga socijalne zaštite obezbede pružanje usluge socijalnog stanovanja u zaštićenim uslovima od strane drugih pružalaca usluge.
- Preporučuje se da se centri za socijalni rad odmah rasterete obaveze upravljanja zgradama i održavanja zgrada u kojima se sprovodi usluga socijalnog stanovanja u zaštićenim uslovima i da ove obaveze preuzmu lokalne stambene agencije ili javna preduzeća nadležna za održavanje stambenih jedinica. Međusobni odnos CSR-a i stambene agencije (ili drugog javnog preduzeća) potrebno je, međutim, precizno regulisati i omogućiti delotvornu koordinaciju njihovih aktivnosti, u skladu s najboljim interesima korisnika i osnovnom svrhom socijalnog stanovanja u zaštićenim uslovima.
- Veoma je važno koordinisati pružanje usluge socijalnog stanovanja u zaštićenim uslovima i drugih usluga socijalne zaštite s merama iz oblasti socijalne stambene politike, posebno u kontekstu podsticanja samostalnosti i nezavisnosti korisnika socijalnog stanovanja u zaštićenim uslovima i poboljšanja njihovog socijalnog položaja, tako što kod korisnika socijalnog stanovanja u zaštićenim uslovima neće stvarati „strah od poboljšanja” odnosno promene socijalnog statusa, što će značiti i prestanak ispunjavanja uslova za ostvarivanje prava na SSZU. Neophodno je, nai-

me, korisnicima usluge socijalnog stanovanja u zaštićenim uslovima omogućiti da budu sigurni kako neće ostati bez ikakve podrške ukoliko prestanu da ispunjavaju uslove za SSZU i da će im u takvim situacijama, umesto „izbacivanja na ulicu” odnosno upućivanja na preskupo tržište iznajmljivanja stanova, biti dostupan neki drugi oblik podrške, koji će odgovarati njihovom novom socijalnom statusu (na primer, mogućnost iznajmljivanja opštinskog stana pod neprofitnim uslovima, to jest, uz odgovarajuće javne subvencije kojima se visina zakupnine snižva znatno ispod tržišne cene zakupa).

- Kada je CSR nadležan za pružanje usluge socijalnog stanovanja u zaštićenim uslovima, potrebno je da se u nadležnom centru za socijalni rad odredi jedan voditelj slučaja koji će pratiti sve korisnike socijalnog stanovanja u zaštićenim uslovima ili, ukoliko više voditelja slučaja prati različite korisnike socijalnog stanovanja u zaštićenim uslovima, da se formira stručni tim sastavljen od svih voditelja slučaja koji prate korisnike socijalnog stanovanja u zaštićenim uslovima. Ovo, u skladu s već zabeleženim praksama uspostavljanja funkcije savetnika za SSZU, treba da omogući – između ostalog – ažurno vođenje evidencije i procenu potreba korisnika i praćenje napretka korisnika u skladu sa definisanim kriterijumima, definisanje odgovarajućih programa podrške, sprovođenje revizije prava na uslugu u skladu sa definisanim kriterijumima i slično. Takođe je veoma važno da zaduženi stručni radnik korisniku usluge socijalnog stanovanja u zaštićenim uslovima pruži potpune i prave informacije u vezi s dužinom trajanja i svim drugim elementima usluge, posebno u kontekstu nedoumica koje bi korisnik (i nakon useljenja) mogao imati u pogledu svog statusa i pravne sigurnosti.
- Neophodno je da korisnike socijalnog stanovanja u zaštićenim uslovima voditelji slučaja ili zaduženi stručni radnici dodatno i na adekvatan način informišu o ulozi domaćina/domaćice zgrade i da ovi radnici CSR-a ili drugog pružaoca usluge u početnoj fazi uspostavljanja usluge podstiču i olakšavaju uspostavljanje pozitivnog odnosa između domaćina i drugih korisnika socijalnog stanovanja u zaštićenim uslovima.
- Preporučujemo da se izradi priručnik za domaćine socijalnog stanovanja u zaštićenim uslovima, koji bi sadržao osnovne informacije o obavezama domaćina, praktične smernice za prevazilaženje prepreka u međuljudskoj komunikaciji i odabranu zbirku iskustava postojećih domaćina socijalnog stanovanja u zaštićenim uslovima, koji se mogu uzeti za primere tzv. dobre prakse. Važno je da se pre useljenja korisnika u objekat socijalnog stanovanja u zaštićenim uslovima obavi stvarna obuka domaćina socijalnog stanovanja u zaštićenim uslovima i da ta obuka obavezno uključi i veštine komunikacije s korisnicima u situacijama koje zahtevaju zajedničko rešavanje problema i formiranje pozitivnih međusobnih odnosa. Jednako je važno da voditelji slučaja ili zaduženi stručni radnici domaćinu socijalnog stanovanja u zaštićenim uslovima pružaju stalnu podršku i dodatne obuke u skladu s realnim okolnostima i problemima.
- Preporuka je da se kućni red u objektima socijalnog stanovanja u zaštićenim uslovima utvrdi odmah nakon useljenja u zgradu, ali tako da se omogući da svi korisnici budu uključeni u proces definisanja kućnog reda. Time bi se podstakla veća odgovornost korisnika za regulisanje međuljudskih odnosa i održavanje higijene i inventara u zajedničkim prostorijama, te takođe i za način korišćenja zajedničke prostorije.

Zakoni i druga podzakonska akta

1. *Ustav Republike Srbije*, Službeni glasnik RS, br. 37, Beograd 2006.
2. *Zakoni o budžetu Republike Srbije*, <http://www.parlament.gov.rs/narodna-skupstina-.872.html>
3. *Zakon o socijalnoj zaštiti*, Službeni glasnik RS, broj 24/2011.
4. *Zakon o mladima*, Službeni glasnik RS, br. 50/2011
5. *Zakon o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti*, Službeni glasnik RS, broj 36/2009 i 88/2010.
6. *Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja*, Službeni glasnik RS, broj 72/09.
7. *Zakon o finansiranju lokalne samouprave*, Službeni glasnik RS, br. 62/2006, 47/2011 i 93/2012, 47/2011.
8. *Zakon o stanovanju*, Službeni glasnik RS, br. 50/92.
9. *Zakon o socijalnom stanovanju*, Službeni glasnik RS, broj 72/2009.
10. *Zakon o izbeglicama*, Službeni glasnik RS, broj 45/2002.
11. *Porodični zakon*, Službeni glasnik RS br. 18/2005 i 72/2011.
12. *Zakon o finansijskoj podršci porodici sa decom*, Službeni glasnik RS, br. 16/2002, 115/2005 i 107/2009.
13. *Zakon o socijalnoj zaštiti i obezbeđivanju socijalne sigurnosti građana*, Službeni glasnik RS, br. 36/91, 79/91, 33/93, 53/93, 67/93, 46/94, 48/94, 52/96, 29/2001, 84/2004, 101/2005 - dr. zakon i 115/2005.
14. *Pravilnik o dodatnoj obrazovnoj, zdravstvenoj i socijalnoj podršci detetu i učeniku*, Službeni glasnik RS, br. 63/2010.
15. *Pravilnik o bližim uslovima i načinu ostvarivanja prava na finansijsku podršku porodici sa decom*, Službeni glasnik RS, br. 29/2002, 80/2004, 123/2004, 17/2006, 107/2006, 51/2010, 73/2010 i 27/2011 - odluka US.
16. *Pravilnik o hraniteljstvu*, Službeni glasnik RS, br. 36/2008.
17. *Pravilnik o kriterijumima i merilima za utvrđivanje cena usluga u oblasti socijalne zaštite koje finansira republika*, Službeni glasnik RS, br. 15/92, 100/93, 12/94, 51/97, 70/2003, 97/2003, 99/2004, 100/2004, 25/2005, 77/2005, 60/2006 i 8/2011.
18. *Rešenje o nominalnim iznosima prava na finansijsku podršku porodici sa decom i censusima za ostvarivanje prava na dečiji dodatak*, <http://www.cekos.rs/re%C5%A1enje-o-censusima-za-de%C4%8Diji-dodatak-od-12-01-2012-godine>
19. *Uredba o mreži ustanova socijalne zaštite*, Službeni glasnik RS, br. 16/2012 od 7.3.2012. godine.
20. *Odluka o mreži ustanova za smeštaj korisnika*, Službeni glasnik RS, broj 98/2010. od 24.12.2010. godine.
21. *Odluka o osnivanju fondacije „Hraniteljstvo po meri deteta“*, Službeni list grada Niša br. 25/2007.
22. *Odluka o ostvarivanju prava u oblasti društvene brige o deci*, Službeni list grada Niša br. 29/1998.

23. *Odluka o pravima iz oblasti socijalne zaštite na teritoriji Grada Niša (prečišćen tekst)*, Službeni list grada Niša br 69/2011.
24. *Odluka o finansijskoj podršci porodici sa decom na teritoriji Grada Niša*, Službeni list grada Niša br.66/2010.

Izveštaji

1. *Izveštaj o radu Centara za socijalni rad u Srbiji u 2010. godini*, Republički zavod za socijalnu zaštitu, Beograd, 2011.
2. *Izveštaj o radu Centara za socijalni rad u Srbiji u 2011. godini*, Republički zavod za socijalnu zaštitu, Beograd, jul 2012.
3. *Izveštaj o radu Centara za porodični smeštaj dece i omladine za 2011. godinu* Republički zavod za socijalnu zaštitu, Beograd, jul 2012.
4. *Izveštaj o radu Ministarstva rada i socijalne politike za 2011. godinu*, Beograd, 2012.
5. *Izveštaj Nacionalne službe za zapošljavanje 2011*, Nacionalna služba za zapošljavanje, Beograd, 2012.
6. *Izveštaj o radu Komesarijata za izbeglice za 2010. i 2011. godinu*, Beograd, 2012.

Strategije

1. *Nacionalna strategija razvoja socijalne zaštite*, Službeni glasnik RS, br. 108/2005.
2. *Nacionalna strategija za mlade*, Službeni glasnik RS, br . 55/05, 71/05-ispravka i 101/07.
3. *Nacionalna strategija za prevenciju i zaštitu dece od nasilja*, Službeni glasnik RS, br. 55/05 i 71/05 – ispravka, 101/07 i 65/08.
4. *Nacionalna strategija za rešavanje pitanja izbeglih i interno raseljenih lica*, Beograd, 2002.
5. *Strategija za smanjenje siromaštva u RS*, Beograd, 2003.
6. *Strategija za upravljanje migracijama*, Beograd, 2009.
7. *Nacionalna strategija za rešavanje pitanja izbeglica i interno raseljenih lica za period od 2011. do 2014. godine*, Beograd 2011.
8. *Nacionalna strategija socijalnog stanovanja*, Beograd 2012.
9. *Nacionalni akcioni plan za zapošljavanje za 2011. godinu*
10. *Program razvoja Grada Niša za 2012. godinu*, Službeni list Grada Niša, broj 80/2011.
11. *Strategija održivog razvoja opštine Aleksinac*, http://www.aleksinac.org/index.php/download/doc_details/11-strategija-odrivog-razvoja-optine-aleksinac
12. *Strategija održivog razvoja opštine Knjaževac*, <http://www.knjazevac.rs/images/stories/dokumenti/lstds1.pdf>

Drugo

1. *Praćenje društvene uključenosti u Srbiji*, 2009, Secons, Cesid
2. *Prvi nacionalni izveštaj o socijalnom uključivanju i smanjenju siromaštva u RS*, Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva Vlade Republike Srbije, 2011.
3. *Ključni pokazatelji tržišta rada*, Republički zavod za statistiku, Beograd, 2010.
4. *Mapiranje resursa u lokalnim zajednicama za primenu vaspitnih naloga – posebnih obaveza*, Amity, 2011.
5. *Podrška reformi maloletničkog pravosuđa* Republički zavod za socijalnu zaštitu,

6. *Mapiranje rasta Srbije*, Šestović, L, objavljeno u „Kvartalnom monitoru” broj 20, Fond za razvoj ekonomske nauke, Beograd, 2010.
7. *Analiza prakse u primeni vaspitnih naloga i posebnih obaveza u Srbiji*, Amity, 2011,
8. *Predlog Standarda i procedura za primenu vaspitnih naloga*, Republički zavod za socijalnu zaštitu, 2012.
9. *Izvod iz Analiza zakonodavstva Republike Srbije s aspekta prava deteta*, Centar za prava deteta, UNICEF.
10. *Budžet Ministarstva rada za 2013. veći za milijardu dinara*. Danas, oktobar 2012. http://www.danas.rs/danasrs/iz_sata_u_sat/budzet_ministarstva_rada_za_2013_veci_za_milijardu_dinara.83.html?news_id=52902
11. Prosečne neto zarade (plate) - jun 2012. godine, <http://www.cekos.rs/prose%C4%8Dne-neto-zarade-plate-jun-2012-godine>
12. Tri strateška pravca Strategije za smanjenje siromaštva. http://www.prsp.gov.rs/tri_pravca/index.jsp
13. *Za brigu o detetu 30.000 dinara*. Press Online, <http://www.pressonline.rs/arhiva/read/74363/Za-brigu-o-detetu-30.000-dinara>
14. Strategija „Evropa 2020“, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:EN:PDF>
15. *Baza usluga socijalne zaštite na lokalnom nivou u opštinama Srbije*, http://www.zavodsz.gov.rs/index.php?option=com_content&task=view&id=240&Itemid=240
16. *Dobra praksa u pružanju integrisanih usluga zapošljavanja i socijalne zaštite u Centralnoj i Istočnoj Evropi*, zajednički UN program „Promovisanje zapošljavanja mladih i upravljanje migracijama“, Angela Taylor
17. *Priručnik za pružaoce socijalnih usluga za osobe sa intelektualnim poteškoćama u Srbiji*, Balkanski fond za lokalne inicijative (BCIF), Beograd, 2011.
18. *Korisnici socijalne zaštite u Republici Srbiji*, saopštenje Republički zavod za statistiku
19. *Stanje i potrebe izbegličke populacije u Republici Srbiji*, Komesarijate za izbeglice RS, Beograd, 2008.
20. *Evaluacija projekta IPA 2007 koji su realizovali UNHCR i Hauzing centar*, Đorđe Mojović, Beograd, 2011.
21. *Socijalno stanovanje u zaštićenim uslovima – podrška za dostojanstven život*, Hauzing Centar, Beograd, 2010.
22. *Socijalno stanovanje. Osnovni pojmovi i razlozi za uvođenje sistemskih promena u stambenoj oblasti u Srbiji*, Program za urbani razvoj, Beograd, 2009.
23. *Socijalno stanovanje. Prikaz stambenih politika Srbije i odabranih zemalja Evrope*, Palgo centar, Beograd, 2010.
24. *Studija socijalnog stanovanja*, Program za urbani razvoj i Urbanistički zavod Beograda, Beograd, 2009.
25. *Socijalno stanovanje u zaštićenim uslovima 2003-2009, istraživanje o ostvarenim rezultatima projekta*, Hauzing centar, Beograd, 2009.

