

АНАЛИЗА УТИЦАЈА ПОЛИТИКА

ПРУЖАЊЕ ДОДАТНЕ ПОДРШКЕ
УЧЕНИЦИМА ИЗ ОСЕТЉИВИХ ГРУПА
У ПРЕДУНИВЕРЗИТЕТСКОМ
ОБРАЗОВАЊУ

ПРИЛОГ 1:
ИНСТИТУЦИОНАЛНИ И ЗАКОНОДАВНИ
ОКВИР У ОБЛАСТИ ПОЛИТИКА УСМЕРЕНИХ
НА СИРОМАШНО СТАНОВНИШТВО



ТИМ ЗА СОЦИЈАЛНО
УКЉУЧИВАЊЕ
И СМАЊЕЊЕ СИРОМАШТВА



САДРЖАЈ

1. ИНСТИТУЦИОНАЛНИ ОКВИР ЗА КРЕИРАЊЕ ПОЛИТИКА УСМЕРЕНИХ НА СИРОМАШНО СТАНОВНИШТВО	3
1.1. Резиме.....	10
2. ЗАКОНОДАВНИ ОКВИР ЗА КРЕИРАЊЕ ПОЛИТИКА УСМЕРЕНИХ НА СИРОМАШНО СТАНОВНИШТВО	12
2.1. Законодавство у области образовања	12
2.2. Законодавство у области социјалне заштите	15

1. ИНСТИТУЦИОНАЛНИ ОКВИР ЗА КРЕИРАЊЕ ПОЛИТИКА УСМЕРЕНИХ НА СИРОМАШНО СТАНОВНИШТВО

Од 2000. године, у Републици Србији су се промениле четири владе, а петој је започео мандат у јулу 2012. године. У свим владама, најзначајнија тела задужена за образовање деце и сиромашне омладине била су министарство надлежно за образовање (у одређеним периодима било је надлежно за образовање и науку, а сада се назива Министарство просвете, науке и технолошког развоја, МПНТР) и министарство надлежно за социјалну политику (Министарство рада, запошљавања и социјалне политике). У периоду од 2001. до 2011. године постојало је и Министарство за људска и мањинска права које је, између осталог, било надлежно за координацију активности у вези са становништвом ромске националности (од 2004. године кроз посебну организациону јединицу – Секретаријат за ромску националну стратегију). Ово министарство је касније припојено министарству надлежном за послове државне управе и локалне самоуправе, а од 2012. године функционише као независна државна агенција – Канцеларија за људска и мањинска права. Имајући у виду улогу локалне самоуправе у области социјалне заштите и образовања (видети више детаља у даљем тексту), министарство надлежно за послове локалне самоуправе може се сматрати значајним чиниоцем. У овом тренутку, Министарство регионалног развоја и локалне самоуправе има ту надлежност. Поред наведених министарстава, питањима борбе против сиромаштва бави се и Тим за социјално укључивање и смањење сиромаштва који је успостављен при Кабинету министра без портфеља задуженог за европске интеграције. Тим је активан од 2009. године, а основан је као настављач процеса за имплементацију Стратегије за смањење сиромаштва у Србији (2003 – 2009. године). Тим је надлежан за јачање капацитета Владе да развија и спроводи политике социјалног укључивања засноване на примерима добре праксе у Европи. Тим сарађује са свим министарствима и агенцијама са циљем да се осигура да су политике које се креирају и спровode ефикасне у борби против социјалне искључености. Тим сачињава периодичне извештаје о показатељима социјалне укључености у Србији, омогућава развој нових препорука у вези политика усмерених према сиромашном становништву и социјалне политике, укључујући и образовање као приоритетну тему. Од 2010. године успостављена је Радна група за социјално укључивање Владе Републике Србије.

Друга важна тела су:

На парламентарном нивоу надлежна тела су Одбор за образовање, науку, технолошки развој и информатичко друштво, Одбор за социјална питања, друштвену укљученост и смањење сиромаштва, Одбор за здравље и породицу, Одбор за људска и мањинска права и Комитет за права детета. Сви ови одбори првенствено су надлежни за преиспитивање законодавних аката пре њиховог усвајања у Народној скупштини, али такође организују квартално извештавање министарстава, редовне јавне расправе и друге повремене расправе о актуелним темама. У периоду од 2005. до 2012. године, посебну улогу у подршци изради мера за смањење

сиромаштва и правних аката који доприносе инклузивном образовању имао је Одбор за смањење сиромаштва, а од 2008. године и Радна група за права детета (сада комитет).

На нивоу Владе, 2009. године основан је међусекторски **Савет за унапређење положаја Рома**. Постао је важан орган за унапређење спровођења Стратегије за унапређење положаја Рома, као и акционих планова за интеграцију у оквиру Декаде Рома. Савет организује периодичне састанке и годишње извештавање како би се обезбедила одговорност министарстава за спровођење акционих планова. Ромска мањина, као и осамнаест других националних мањина, имају своје националне савете, као и савете за образовање и социјалну заштиту.

Савет за права детета, основан 2002. године, био је саветодавно тело Владе Републике Србије. Чинили су га представници кључних министарстава у ширем социјалном сектору (образовање, социјална заштита, здравство, правосуђе) и релевантне академске и стручне институције. У његовој надлежности било је предлагање доследне и свеобухватне политике, у складу са Националним планом акције за децу и кључним међународним документима за унапређење права детета, затим иницирање мера за усклађивање националних политика са законодавством Европске уније и међународним стандардима у областима које се односе на децу и младе (здравство, образовање, култура, социјална заштита), промовисање свести о правима детета у земљи са посебним освртом на право детета на заштиту од свих облика искоришћавања, злостављања и занемаривања и право деце на инклузивно образовање, анализу мера и политика у вези са децом које је влада усвојила и примењује, као и покретање нових мера и политика у области права детета.

Повереник за заштиту равноправности је независан, самосталан и специјализован државни орган основан на основу Закона о забрани дискриминације из 2009. године. Нормативни оквир за рад Повереника за заштиту равноправности представљају Устав Републике Србије, релевантна међународна документа, као и општи и посебни антидискриминациони прописи Републике Србије. Најважнију надлежност Повереника за заштиту равноправности представља спречавање свих облика, врста и случајева дискриминације, заштита равноправности физичких и правних лица у свим областима друштвених односа, надгледање примене антидискриминационих прописа, као и унапређење остваривања и заштите равноправности.

Омбудсман (Заштитник грађана) у Републици Србији је надлежан да надгледа поштовање права грађана, као и да утврђује повреде учињене актима, радњама или нечињеним органа управе. Он је овлашћен да контролише законитост и правилност рада органа управе, да покрене иницијативу за измену закона и других прописа, да покрене поступак пред Уставним судом, као и да јавно препоручи утврђивање одговорности руководиоца у органима управе.

Републички завод за статистику (РЗС) је државна стручна организација која је надлежна да управља статистичким истраживањима, прикупља и обрађује статистичку анализу и објављује статистичке податке из свих државних сектора. Обављајући ову делатност, РЗС сарађује са међународним организацијама како би се обезбедила стандардизација у обради података и њихова упоредивост. Завод је надлежан за званичну статистику, попис становништва, статистички годишњак, али и за посебне статистике и истраживања, као што су анкете о потрошњи домаћинства, студија о животном стандарду (једнократна, израђена током 2007. године, финансирана од стране Светске банке), анкета о радној снази, као и статистике које се односе на образовање и социјалну област. Статистички подаци у области образовања и социјалне заштите зависе од квалитета информација које пруже одговарајући сектори. У сектору образовања највећу препреку представља непостојање укрштања података на нивоу

школа, те из тог разлога нису доступни подаци о резултатима у образовању разврстани према квинтилима у односу на социо-економски положај или угроженост. Завод је оформио Савет за статистику са представницима свих релевантних сектора у Србији, који би требало да унапреди званичне статистике у различитим секторима, али и да омогући да сектори утичу на програм и план статистичких извештаја.

Од 2004. године, РЗС управља **ДевИнфо базом података**, која садржи званичне статистичке податке за праћење глобалних и националних Миленијумских циљева развоја и индикатора који се односе на социјално укључивање и смањење сиромаштва. Подаци су доступни на републичком, регионалном и нивоу локалне самоуправе. Базе података садрже и основне податке виталне статистике, одабране податке из пописа (1948 – 2002.) и образовне статистике, а креирани су и општински профили који се редовно ажурирају. У мају 2011. године, РЗС је постао део Европске подршке статистичких података (ЕСДС), који представља мрежу националних статистичких канцеларија, основану од стране Евростата, са циљем да се олакша приступ европским статистичким подацима. Завод ће бити у обавези да обезбеди статистичке податке у сектору образовања у складу са међународним захтевима, као и да извештава у складу са Евростатом, и стандардима Савета Европе.

Министарство просвете, науке и технолошког развоја (МПНТР)¹ је најважнији државни орган задужен за израду прописа, финансирање, надзор, развој политике и развој и спровођење програма и пројеката у области образовања, који покривају цео образовни циклус, од предшколског до високог образовања, као и образовање одраслих. МПНТР се састоји од осам организационих јединица, односно сектора. Неколико њих су од значаја за развој и спровођење политике усмерене на сиромашно становништво (Сектор за предшколско, основно и образовање одраслих, Сектор за школску управу, надзор и средње образовање, Сектор за високо образовање, инвестиције, ученички и студентски стандард, Сектор за развој образовања и међународну сарадњу у области науке и образовања, као и Сектор за европске интеграције и развојне и истраживачке програме и пројекте у области образовања и науке), иако ни један од ових сектора нема изричито прописану формалну надлежност у погледу угрожених група и деце из сиромашних породица. Министарство такође има осамнаест регионално распоређених јединица (регионалних школских управа – РШУ). Њихову најважнију надлежност представља надзор и екстерна евалуација, али поступају и као саветници у школама у погледу свих питања везаних за школу, као и координатори развојних активности и пројеката. Саветници у тим јединицама потпуно разумеју како свака школа функционише у одређеном региону, и они су углавном одговорни за прикупљање података о школама. У последњих неколико година, саветници из РШУ су подржавали и надгледали образовну инклузију ромске деце и деце са сметњама у развоју и тешкоћама у учењу, а били су ангажовани и на координацији активности за спречавање насиља и у националној обуци за наставнике. Свака РШУ има бар једног запосленог који је задужен за координацију наведених активности. Министарство је такође надлежно да прикупља податке о образовном систему. У ту сврху се већ неколико година развија платформа за базу података, која још увек није у употреби. Подаци се прикупљају на начин који се не може сматрати оптималним, без детаља, провере валидности и укрштања података, те стога садашња база података не представља користан извор за праћење образовне путање сиромашне и угрожене деце, као ни за развој

¹ Закон о министарствима („Сл. гласник РС“, бр. 72/2012 и 76/2013)

политике. Због недостатка података, неколико институција и јединица самостално прикупља податке за сопствене потребе, што опет не доприноси аналитичким потребама политике засноване на доказима.

Ту су и савети и институти који служе као установе које пружају подршку ресорним министарствима. У сектору образовања делује **Национални просветни савет** који је задужен за предшколско, основно и средње опште образовање, нарочито у погледу усвајања наставних планова и различитих стандарда. Национални просветни савет је надлежан за сачињавање годишњег извештаја о стању у образовању у Србији, усвојио је скуп индикатора, укључујући критеријуме за разврставање према социо-економском положају у систему образовања² (више видети на: <http://www.nps.gov.rs/dokumenta/indikatori>), а од 2013. године надлежан је и за праћење напуштања школе у предуниверзитетском образовању и прописује мере за спречавање те појаве. **Савет за стручно образовање и образовање одраслих** обухвата сличне надлежности за стручне школе и за област образовања одраслих, укључујући развој националног оквира квалификација. **Национални савет за високо образовање** уређује област развоја високог образовања, укључујући и почетно образовање наставника, а **Комисија за акредитацију** спроводи акредитацију високошколских установа и програма на основу стандарда утврђених од стране Националног савета за високо образовање, али је овлашћена и да се у оквиру својих редовних задатака бави питањима и промовише политике од значаја за образовање сиромашних ученика.

Завод за унапређивање образовања и васпитања је велика установа која пружа подршку, основана 2004. године, са надлежностима у области развоја образовних програма, координације обуке за наставнике и развоја система стручног образовања. Колико год да политике усмерене на сиромашно становништво имају утицаја у тим областима, Завод може бити од кључног значаја за њихову промоцију. Међутим, до сада, ово је било видљиво само у области обуке наставника.

Завод за вредновање квалитета образовања и васпитања такође је установа подршке, са основним задацима у области развоја стандарда, испитних инструмената и поступака, координације развоја и спровођења екстерне евалуације и спровођења истраживања на основу захтева из Министарства просвете, науке и технолошког развоја. У свом раду на развоју стандарда екстерне евалуације, као и на припреми матурских испита за основно образовање показао се способним да узме у обзир политике усмерене на сиромашно становништво у овим областима.

На регионалном нивоу, **Покрајински секретаријат за образовање Аутономне покрајине Војводине** има неколико специфичних надлежности, у складу са законом, у погледу образовног система Војводине. Међу њима се налази давање мишљења у процесу развоја наставних планова и образовних програма, усвајање наставних планова и одобравање

² Уз подршку Тима за социјално укључивање и смањење сиромаштва, Национални просветни савет је развио и усвојио образовне индикаторе који се користе у извештавању о квалитету образовања, једнакости и ефикасности, као и за прикупљање података у вези показатеља приступа, напретка и завршетка, као и квалитета исхода учења, који се приказују разврстани према квинтилима у односу на социо-економски положај или угроженост (Роми, избеглице, расељена лица, деца са посебним потребама, деца без родитељског старања, имигранти). Међутим, захтевани скупови података не могу се прибавити без успостављања новог просветног информационог система.

уџбеника на језицима војвођанских мањина, као и усвајање образовних програма од значаја за националне мањине. Покрајински секретаријат такође обезбеђује новчана давања за школске пројекте и иницијативе школа и невладиних организација, као и за друге иницијативе усмерене на побољшање положаја студената. Током 2012. и 2013. године, покрајински секретаријат је објавио неколико конкурса за подношење предлога/пријаве кандидата за школске пројекте у оквиру основног и средњег образовања, затим за стипендије за ученике средњих школа из ромских породица, субвенције за трошкове превоза за ученике средњих школа и студенте, а у области студентског стандарда за увођење *HACCP* и *ISO* система у домовима и школама са домовима на подручју Војводине.

Педагошки завод Војводине има сличне надлежности на подручју Војводине као Завод за унапређивање образовања и васпитања на националном нивоу. Завод је нарочито ангажован у политици везаној за мањине, као и у питањима из области образовања на мањинским језицима.

Министарство рада, запошљавања и социјалне политике (МРЗСП) је највиши регулаторни орган за социјалну заштиту и политику у погледу сиромаштва, у складу са законом и подзаконским актима. То је тело које формулише политику и кључни је финансијер за централизовано вођене социјалне услуге и накнаде/новчану помоћ³. Министарство има десет организационих јединица, односно сектора и одељења. Сектор за бригу о породици и социјалну заштиту непосредно је надлежан за питања и политике усмерене на сиромашно становништво. Остали сектори који су важни у развоју и имплементацији политика усмерених на сиромашно становништво јесу Сектор за запошљавање, Сектор за борачка питања и Одељење за међународну сарадњу, европске интеграције и пројекте.

Министарство рада, запошљавања и социјалне политике обезбеђује социјалну подршку у виду социјалних услуга и давања кроз мрежу **центра за социјални рад** и општинских служби за социјална питања.

Центри за социјални рад (ЦСР) су стручни органи који одлучују и прате пружање услуга и мера социјалне заштите грађанима, које се обезбеђују са локалног и националног нивоа. Центар за социјални рад је по својој природи двојно тело – национално тело које врши јавне функције на основу Породичног закона и Закона о социјалној заштити, те се стога запосленима у центрима за социјални рад зараде исплаћују са националног нивоа, али их оснивају јединице локалне самоуправе које именују директоре и финансирају рад особља центара за социјални рад у погледу активности на локалном нивоу и текућих издатака. Поред јавних овлашћења, центри за социјални рад администрирају материјалну подршку која се обезбеђује из републичког буџета, у складу са Законом о социјалној заштити (новчана социјална помоћ сиромашним породицама), као и једнократну социјалну помоћ која се обезбеђује на локалном нивоу (што укључује оброке за сиромашне и за Роме, трошкове превоза, уџбенике, одећу, итд.). Поред тога, центри за социјални рад учествују у планирању и развоју услуга социјалне заштите у локалној заједници. Постоји 140 центара за социјални рад, у скоро свим локалним самоуправама у Србији, са укупно 3235 запослених на дан 31. децембар 2011. године⁴. У

³ Из републичког буџета се финансира 90% укупних социјалних давања

⁴ Извештај о раду центара за социјални рад за 2011. годину, Републички институт за социјалну заштиту, Београд, 2012.

зависности од величине центра за социјални рад, сваки може имати следеће организационе јединице/службе: 1) служба за заштиту деце и младих, 2) служба за заштиту одраслих и старих, 3) служба за правне послове, 4) служба за финансијско-административне и техничке послове, 5) служба за планирање и развој, 6) служба за услуге социјалне заштите у заједници, 7) служба за пријем/тријажу, 8) опционо – домски смештај, остало. Организациона структура центара за социјални рад одражава значај питања деце и младих у социјалном сектору, а највећи део организационих јединица у свим центрима за социјални рад чине одељења за децу и омладину, која такође запошљавају највећи број стручњака.⁵

Реформа система социјалне заштите довела је до увођења нових метода рада и организације у центрима за социјални рад, што је регулисано новим Правилником о организацији, нормативима и стандардима рада центра за социјални рад⁶. Међусекторска сарадња представља важан предуслов за успешно вођење случаја, будући да свеобухватна подршка корисницима услуга захтева идентификацију, а често и комбинацију различитих врста подршке и услуга, укључујући и оне које обезбеђују други сектори (образовање, здравство, запошљавање, полиција, итд.), без обзира да ли се услуге финансирају са националног или локалног нивоа, и да ли их пружају државни или недржавни пружаоци услуга. Ипак, изгледа да међусекторска сарадња још увек представља изазов. Према резултатима анкете међу стручњацима центара за социјални рад⁷, најбоље је оцењена међусекторска сарадња са полицијом, Црвеним крстом, и другим социјалним и образовним институцијама. Са друге стране, 40,3% стручњака сматра да још увек није остварен задовољавајући ниво сарадње са тим институцијама.

У социјалној области, **заводи за социјалну заштиту** представљају истраживачке и развојне институције са општим циљем побољшања квалитета услуга социјалне заштите. Постоје два завода, **Републички завод за социјалну заштиту** и **Покрајински завод за социјалну заштиту**, оба основана 2006. године. Републички завод за социјалну заштиту задужен је за континуирано праћење квалитета рада у социјалној заштити, извештавање о пружању услуга социјалне заштите, давање препорука за доносиоце одлука у формулисању политике, пружање надзорне подршке пружаоцима социјалних услуга, социјалним радницима и другим актерима (нпр. локалне самоуправе) у успостављању ефикасног модела социјалне заштите усмереног на смањивање нивоа социјалне искључености угрожених група. Поред тога, Републички завод за социјалну заштиту координира рад на развоју националних минималних стандарда за социјалне услуге, одржава базе података лиценцираних пружалаца социјалних услуга и управља системом акредитованих програма обуке намењених унапређењу стручног знања професионалаца у социјалној заштити. Покрајински завод за социјалну заштиту доприноси унапређењу система социјалне заштите на територији Војводине, пре свега у области

⁵ Извештај о раду центара за социјални рад за 2011. годину, Републички институт за социјалну заштиту, Београд, 2012.

⁶ Правилник о организацији, нормативима и стандардима центра за социјални рад, „Сл. гласник РС“, бр. 59/2008.

⁷ *Процена примене Правилника о организацији, нормативима и стандардима центра за социјални рад из перспективе запослених у центрима за социјални рад*, Удружење центара за социјални рад, УНИЦЕФ 2012.

истраживања, надзорне подршке пружаоцима социјалних услуга, стручног оспособљавања, промоције и подршке.

Покрајински секретаријат за здравство, социјалну политику и демографију Војводине је обавља послове покрајинске управе у области социјалне заштите који су законом поверени, уређују већи обим права и повољније услове за њихово остварење, доноси Програм унапређења социјалне заштите, надзире и помаже рад установа на територији покрајине, и предлаже мере у области обезбеђивања социјалне сигурности угрожених група. На поднационалном нивоу, **локалне самоуправе** имају значајне надлежности у области образовања и социјалне политике на својим подручјима. Према одредбама члана 190. Устава Републике Србије, локалне самоуправе су надлежне за задовољавање потреба грађана у областима образовања, културе, здравства, социјалне заштите, бриге о деци и спорта. У Закону о локалној самоуправи (из 2007. године), надлежности локалних самоуправа у области образовања и социјалне заштите су набројане у члану 20, и детаљније су разрађене у прописима из области образовања и социјалне заштите. У области образовања, највећа надлежност је на предшколском нивоу, где локалне самоуправе финансирају, учествују у управљању и одлучују о мрежи установа. Нешто је мања надлежност локалне самоуправе у области основног и средњег образовања, где се састоји у финансирању трошкова одржавања школа (струја, грејање, итд.), трошкова превоза за наставнике и ученике, као и трошкова за обуку наставника, одлучивању о мрежи школа, именовању чланова школских одбора у и чланова управних одбора школа. Локалне самоуправе су такође надлежне за организовање просветне инспекције у образовним установама.

Са друге стране, локалне самоуправе су најважнији актер социјалне политике на локалном нивоу. Локалне самоуправе имају јасне **надлежности у пружању социјалне заштите својим грађанима** и одговорне су за финансирање и обезбеђивање локалних социјалних давања и социјалних услуга у заједници. Локалне самоуправе доносе **локалну одлуку о социјалним правима** (раније познату као локалну одлуку о проширеним социјалним правима), која прецизира услуге и социјална давања која се финансирају из локалних буџета (такође укључују подршку за сиромашне и Роме, превоз, уџбенике, стипендије, социјалне услуге на нивоу заједнице, итд.). Док главну материјалну подршку и подршку за породице представљају давања која се финансирају из државног буџета, локалне самоуправе су надлежне за обезбеђивање једнократне финансијске и социјалне помоћи у природи, из сопствених средстава, које представљају допуну материјалној подршци из националног буџета. Локалне самоуправе имају надлежности у погледу финансирања и управљања социјалним услугама у заједници, у складу са локалним потребама дефинисаним у Програму за унапређење социјалне заштите (Закон о социјалној сигурности, члан 20.), и доносе локалне прописе о социјалним правима⁸. Локалне самоуправе администрирају централно финансирани дечији додатак преко локалних служби – одељења за дечију заштиту. Такође, центре за социјални рад оснивају јединице локалне самоуправе, и финансирају локалне активности центара. Према томе, администрирање кључне државне финансијске подршке сиромашнима у надлежности је локалне самоуправе – програм дечијих додатака администрира локална служба/одељење за бригу о деци и а новчану социјалну помоћ администрирају Центри за социјални рад. Међутим, функционална сарадња између ове две институције које администрирају кључне програме

⁸ Закон о социјалној заштити („Сл. гласник РС“, бр. 24/2011)

везане за сиромаштво у Србији и размена података о истим категоријама корисника у већини случајева је слаба или непостојећа.

Обезбеђивање локалних образовних и социјалних услуга (укључујући и здравство) обично се организује у оквиру **једног локалног одељења - одељења за друштвене делатности органа локалне самоуправе**. Ова организациона структура може лако отворити могућност међусекторске сарадње између две управе надлежне за усвајање политика усмерених на сиромашно становништво и активности на локалном нивоу. Међутим, пракса показује да ова одељења често немају довољно запослених, секторски су изоловане, а међусекторске интервенције у погледу заједничких тема или циљних група су слабе.

Локалне самоуправе су основале важан орган, **интерресорну Комисију за процену потреба деце за пружањем додатне образовне, здравствене и социјалне подршке (ИРК)**, која је састављена од стручњака из свих сектора који се баве питањима деце, координатора и повремених додатних чланова-кадрова који добро познају дете и његово/њено друштвено/породично окружење. Улога ових комисија је да се утврде механизми подршке потребних за образовање деце из угрожених група. Интерресорне комисије (ИРК), као механизам за идентификовање потреба сиромашне и угрожене деце, још увек нису широко прихваћене на локалном нивоу, услед чега препоруке услуга и мера ИРК најчешће нису саставни део локалних аката о социјалним правима, и не финансирају се као што би се очекивало. Разлог лежи у чињеници да обавезе локалне самоуправе у погледу финансирања препорука ИРК нису изричито наведене у постојећем правном оквиру.

Рад ИРК надгледа **заједничко тело** састављено од представника три од ресорна министарстава (за образовање, здравство и социјалну политику), министарства/секретаријата за људска и мањинска права, Тима за социјално укључивање и смањење сиромаштва, УНИЦЕФ-а, Сталне конференције градова и општина, пројекта „Пружање унапређених услуга на локалном нивоу“ (ДИЛС), стручњака за социјално укључивање у образовању, правног стручњака за социјално укључивање, родитеља и представника НВО. Заједничко тело је такође основано са циљем јачања сарадње између министарстава у погледу инклузивног образовања и даље подршке његовом развоју. Међутим, изгледа да општа слабост управљања међусекторском сарадњом изгледа омета рад и овог тела.

1.1. РЕЗИМЕ

Напред наведени опис институционалног оквира идентификује, поред два одговарајућа министарстава, широк спектар институција на националном нивоу, одбора, савета, као и локалних институција и других тела. Ово је показатељ да постоји озбиљна брига за социјално укључивање, пружање подршке и помоћи. Међутим, ефикасност у бављењу образовањем деце из угрожених група и породица са ниским социјално-економским статусом зависиће од доследног усклађивања сродних институционалних надлежности, постојања јасне комуникације и канала за доношење одлука унутар и између образовних и социјалних институција, као и других надлежних органа, одрживог прикупљања података, поступака дељења информација и извештавања и високог капацитета обраде и интегритета у сваком од ових сегмената.

У том смислу, може се указати на неколико проблема:

- Нису пронађени никакви привилеговани канали сарадње или хоризонталне везе између система социјалне заштите и образовања, као ни између других националних институција на нивоу два система. Постоји неколико радних група, савета и одбора у којима су заступљена оба ресорна министарства, укључујући Заједничко тело за надгледање рада интерресорних комисија, али моћ одлучивања ових одбора и савета је мала. Самим тим, озбиљна сарадња се не може успоставити кроз њих.
- Два система користе одвојене начине прикупљања података који нису функционално повезани, а такође не постоји обавеза унакрсног извештавања или дељења података на националном или локалном нивоу. Прикупљање података је на нарочито ниском нивоу у сектору образовања, а нешто боље је развијено у сектору социјалне заштите.
- Чини се да потенцијал заједничких одељења која се баве социјалним питањима и образовањем на нивоу локалне самоуправе није довољно и универзално искоришћен. Иако припадају истом одељењу, надлежности за бављење питањима из два сектора спадају у делокруг рада различитих запослених, а њихово заједничко деловање није обавезно, већ је ствар њиховог избора. Министарство надлежно за локалну самоуправу још увек није обратио пажњу на тај проблем, нити је активно укључено у било које од тела. Уместо тога, Стална конференција градова и општина је повремено, углавном захваљујући различитим пројектима, ангажована у развоју функција и јачању сарадње између и унутар локалних самоуправа.
- Поред тога, систем социјалне заштите на локалном нивоу је фрагментиран унутар институционалних граница и административних надлежности, са ретким консултацијама, разменом или функционалном сарадњом међу њима. Скоро да не постоји никакав сарадња између комплементарних социјалних одељења која се баве истим циљним групама, општинских служби за дечију заштиту и дечије додатке и центара за социјални рад који администрирају новчаном социјалном помоћи за сиромашне породице.
- Механизам међусекторске сарадње није препознат у процесу планирања социјалних услуга и мера, и није интегрисан у локалне регулативе о проширеним правима.
- Посебно штетно делује чињеница да ни једна од институција или одељења у министарствима нема јасану надлежност за развој, имплементацију, координацију и праћење мера за сиромашне. Давање надлежности Националном просветном савету у јуну 2013. године да прати осипање из школа и да се бави мерама за спречавање ове појаве, као и јачање захтева да се школске политике позабаве спречавањем осипања (кроз школске програме и планове развоја) и да пружају подршку угроженим групама, не решава проблем недостатка институционалних веза, из разлога што је превенција осипања само једна од политика усмерених на сиромашне, при чему Национални просветни савет и школе немају оперативне структуре и финансијска средства за развој одређених активности које захтева спровођење, координација и надзор, нити Национални просветни савет има непосредне канале комуникације са школама или социјалним сектором.

2. ЗАКОНОДАВНИ ОКВИР ЗА КРЕИРАЊЕ ПОЛИТИКА УСМЕРЕНИХ НА СИРОМАШНО СТАНОВНИШТВО

Правни оквир који у Републици Србији уређује мере подршке образовању сиромашне деце и омладине подељен је на два подскупа: законске и подзаконске акте (уредбе и правилнике) из области образовања, са једне стране, и изворе права који уређују социјалну заштиту, са друге стране. Како су ови законски оквири традиционално и тренутно подељени између два различита министарства, а усвајају се правни акти са различитим тренуцима ступања на снагу, један од првих изазова ове анализе биће испитивање потенцијалне синергије и одступања ова два правна подскупа.

Други изазов представљаће описивање на који начин и у којој мери се националне политике/законодавство спроводе на нижим нивоима власти.

2.1. ЗАКОНОДАВСТВО У ОБЛАСТИ ОБРАЗОВАЊА

Како би се обезбедила већа усклађеност система, од почетка 2000. године предуниверзитетско образовање уређује оквирни извор права, **Закон о основама система образовања и васпитања** (ЗОСОВ, 2003, 2004, 2009, 2011, 2013.).⁹ Овај закон истовремено представља основ за низ посебних закона који уређују поједине аспекте сваког нивоа образовања:

- Закон о предшколском васпитању и образовању (ЗПВО, 2010.)¹⁰,
- Закон о основном образовању (од првог до осмог разреда) (ЗОО, 1992, 2013.)¹¹,
- Закон о средњој школи (ЗСС, 1992, 2003, 2013.)¹², и
- закони који уређују поједине аспекте система, као што су Закон о ученичком и студентском стандарду (ЗУСС, 2010, 2013.)¹³, Закон о уџбеницима и наставним средствима (ЗУНС, 2009.)¹⁴ и Закон о образовању одраслих (2013.)¹⁵.

⁹ Закон о основама система образовања и васпитања („Сл. гласник РС“, бр. 72/2009, 52/2011 и 55/2013)

¹⁰ Закон о предшколском васпитању и образовању („Сл. гласник РС“, бр. 18/2010)

¹¹ Закон о основном образовању („Сл. гласник РС“, бр. 50/92, 53/93, 67/93, 48/94, 66/94 22/2002, 62/2003, 64/2003, 101/2000, 72/2009 и 55/2013)

¹² Закон о средњем образовању („Сл. гласник РС“, бр. 50/92, 53/93, 67/93, 48/94, 24/96, 23/2002, 25/2002, 62/2003, 64/2003, 101/2005, 72/2009 и 55/2013)

¹³ Закон о ученичком и студентском стандарду („Сл. гласник РС“, бр. 18/2010 и 55/2013)

¹⁴ Закон о уџбеницима и наставним средствима („Сл. гласник РС“, бр. 72/2009)

Нови Закон о основном образовању и Закон о средњем образовању усвојени су у јуну 2013. године, те стога њихова примена још увек не може да буде предмет оцењивања.

ЗОСОВ је савремен закон, окренут ка будућности, који посебно истиче равноправност и квалитет образовања. ЗОСОВ уређује следећу материју:

- опште принципе, циљеве и стандарде у образовању,
- улоге и надлежности сродних институција,
- поступак за оснивање школа, њихово функционисање, интерне прописе органа управљања и поступак прикупљања података,
- уређује основе наставног плана и програма, прописе о оцењивању и испитивању,
- уређује упис, похађање наставе и напредовање,
- прописује права и одговорности ученика и дисциплинске мере,
- уређује улоге, одговорност, квалификације и радно оптерећење школског особља, као и поступак за њихово запошљавање, лиценцирање, напредовање, дисциплинске мере и отпуштање,
- уређује поступак надзора и инспекције, и
- прописује надлежност за финансирање и новчане токове.

ЗОСОВ из 2009. године донео је значајне новине у погледу унапређења равноправности и квалитета образовања, међу којима су најважније уређивање инклузивног образовања путем недискриминаторне уписне политике, индивидуализација наставног програма и увођење индивидуалних образовних планова за децу којима је то потребно, нови систем подршке за угрожене групе, као и нова финансијска политика, где би средства била издвојена по детету. Сви ови елементи су задржани у накнадним изменама и допунама из 2011. и 2013. године. У својим општим одредбама ЗОСОВ подржава равноправност, толеранцију, људска права и друштвену одговорност, и отеловљује вредности равноправног образовног система. У првом општем принципу образовања и васпитања наведено је да се за сву децу мора обезбедити *„једнако право и доступност образовања и васпитања без дискриминације и издвајања по основу пола, социјалне, културне, етничке, религијске или било коју друге припадности, места боравка, односно пребивалишта, материјалног или здравственог стања, тешкоћа и сметњи у развоју и инвалидитета, као и по другим основама“* (члан 3. став 1. тачка 1.).

Наредни принцип говори о неговању *сарадње, солидарности и толеранцији у демократској и социјално одговорној установи* (члан 3. став 1. тачка 3), а друга два о *праву на образовање, без обзира на финансијска средства за децу са посебним потребама и за талентовану децу* (члан 3. став 3. тачке 3. и 4.) и о *смањењу стопе напуштања школовања, посебно међу сиромашном децом и децом из угрожених група* (тачка 4а, ЗОСОВ из 2013. године).

Циљеви образовања наведени у ЗОСОВ представљају свеобухватну листу интелектуалних, емоционалних и социјалних тежњи, и указују на чињеницу да се очекује да сва их остваре *сва деца*, као и да развију *способност комуницирања, дијалога, осећања солидарности, сарадње и способности за тимски рад и неговање пријатељства* (члан 4. став 1. тачка 12.), *развијање способности за улогу одговорног грађанина, за живот у демократски уређеном и хуманом*

¹⁵ Закон о образовању одраслих („Сл. гласник РС“, бр. 55/2013)

друштву заснованом на поштовању људских и грађанских права, као и основних вредности правде, истине, слободе, поштења и личне одговорности (члан 4. став 1. тачка 13.).

ЗОСОВ придаје велику важност забрани дискриминације у образовним установама по основу *расне, националне, језичке или верске припадности, пола, физичких или психичких својстава, посебних потреба, инвалидитета, здравственог стања, узраста, социјалног и културног порекла, имовног стања или политичке припадности. Дискриминаторне активности школског особља или нечињење у случају њиховог наступања третирају се као озбиљан прекршај који може довести до отказа, а уколико их учине ученици може доћи до озбиљних дисциплинских мера или искључивања из школе (члан 44.).* Кршење ове забране може довести до премештаја у другу школу за ученике основних школа, искључења из школе за ученике средњих школа (ЗОСОВ члан 115. став 1. тачка 3.), губитка запослења и одузимања лиценце наставнику (члан 128. став 1. тачка 2.).

Закон о предшколском образовању прецизније уређује, на начин који је прилагођен предшколском систему, релевантне области из ЗОСОВ, односно принципе и циљеве предшколског образовања, поступак оснивања предшколских установа, поступак за упис, врсте и карактеристике наставних програма, функционисање, интерна правила и поступак прикупљања података у предшколским установама, улоге, одговорности, квалификације и радно оптерећење предшколског особља, као и финансирање надлежности и финансијских токова од значаја за предшколско образовање. Законом су разрађене важне новине које је увео ЗОСОВ у вези образовања угрожених група у области предшколског васпитања и образовања, пре свега дајући предност упису деце из угрожених група (члан 13.), као и њиховом укључивању у редовне групе.

Нови **Закон о основном образовању** (ЗОО) и нови **Закон о средњем образовању** (ЗСО) детаљније уређују примену одредби ЗОСОВ у одговарајућим нивоима образовања, а они предвиђају спровођење неколико политика у корист сиромашних, укључујући школске оброке (ЗОО, члан 68.), ваннаставне активности (ЗОО, чланови 40. и 42.), превенцију напуштања школе у оквиру школског развојног плана (ЗОО, члан 25, ЗСО члан 9.), каријерног саветовања (ЗСО), итд. У даљем тексту биће указано на појединачне иновације.

Закон о ученичком и студентском стандарду је важан извор права у области подршке сиромашним ученицима. Он регулише приступ стипендијама, кредитима и домовима за ученике у средњем и високом образовању.

Закон о уџбеницима и наставним средствима на нови начин уређује акредитацију предузећа за издавање уџбеника, припрему, одобравање, издавање и избор уџбеника, при чему, уместо да се односе само на државну издавачку кућу, нове процедуре се примењују на све издаваче, укључујући и приватне. Овај закон такође изричито забрањује објављивање дискриминаторних материјала у свим уџбеницима (члан 4.) и захтева процену уџбеника на основу стандарда квалитета. Међутим, он не уређује област финансирања, нити обезбеђивање бесплатних уџбеника.

Са циљем да се прикажу мере у корист сиромашних у образовању, у наредним поглављима спровешће се детаљнија анализа како би се идентификовале одредбе и проценила њихова усклађеност и потпуност.

2.2. ЗАКОНОДАВСТВО У ОБЛАСТИ СОЦИЈАЛНЕ ЗАШТИТЕ

Релевантни закони у области социјалне политике су:

Породични закон¹⁶, усвојен 2005. године, који уређује породичне односе, односе између деце и родитеља, усвојење, старатељство, хранитељство и уводи посебне мере против насиља у породици. Овим законом су, први пут у Србији, законом регулисана права детета и предвиђени посебни правни поступци за остваривање тих права. У члану 63. Породичног закона прописано је да свако дете има право на образовање у складу са својим способностима, жељама и склоностима, и да дете које је навршило петнаест година живота и способно је за расуђивање има право да одлучи коју ће средњу школу да похађа. У делу који се односи на садржину родитељског права (члан 68.) наводи се да родитељи имају право и дужност да се старају о детету; старање над дететом подразумева заштиту, васпитање, образовање, заступање, финансијску подршку и управљање имовином детета. Родитељи имају право да добију потпуне информације о свом детету од образовних и здравствених установа. Члан 71. наводи да родитељи имају дужност да обезбеде основно образовање њиховом детету; за обезбеђивање даљег образовања, обавезни су да поступају у складу са својим могућностима. Такође, родитељи имају право да обезбеде образовање за своје дете које је у складу са њиховим верским и етичким уверењима.

Закон о спречавању дискриминације особа са инвалидитетом¹⁷, усвојен 2006. године, уређује спречавање дискриминације по основу инвалидности, као и мере за социјално укључивање особа са инвалидитетом.

Закон о забрани дискриминације¹⁸, усвојен 2009. године, забрањује дискриминацију по основу расе, вере, сексуалне оријентације и пола у различитим областима живота, као што су запошљавање и образовање. Закон такође предвиђа посебног представника државе који прати евентуалну дискриминацију и предлаже санкције.

Заједно са Породичним законом, два кључна закона који дефинишу уређење, структуру и мере и институте социјалне заштите, а нарочито политике у вези сиромаштва, јесу **Закон о социјалној заштити**¹⁹ (из 2011. године) и **Закон о финансијској подршци породицама са децом** (ЗФППСД, 2002, 2005, 2009.)²⁰.

Закон о социјалној заштити (из 2011. године) је нов и савремен закон који уређује социјалну инфраструктуру и актере који пружају квалитетне социјалне услуге грађанима у стању социјалне потребе. Закон предвиђа значајно побољшање у уређењу и функционисању система

¹⁶ Породични закон („Сл. гласник РС“, Бр. 18/2005, 72/2011)

¹⁷ Закон о спречавању дискриминације особа са инвалидитетом („Сл. гласник РС“, бр. 33/2006)

¹⁸ Закон о забрани дискриминације („Сл. гласник РС“, бр. 22/2009)

¹⁹ Закон о социјалној заштити („Сл. гласник РС“, бр. 24/2011)

²⁰ Закон о финансијској подршци породицама са децом („Сл. гласник РС“, бр. 16/2002, 115/2005 и 107/2009)

социјалне заштите. Иако су од недавно многи од подзаконских аката за његову пуну примену спремни и усвојени, биће потребно више времена да се у потпуности реализује и примени од стране свих актера. Овај закон уводи низ новина у систем социјалне заштите:

а) Унапређен је систем материјалне подршке (новчана социјална помоћ и додатак за помоћ и негу другог лица) (чланови 81. – 107.) тако што се омогућава већа покривеност и виши износ давања, нарочито за угрожене категорије становништва. Активно укључивање/активација корисника новчане социјалне помоћи представља иновацију у систему материјалне подршке, која омогућава укључивање корисника у програме и подршку који повећавају њихову проактивност у решавању проблема са којима се суочавају и повећавају изгледе за запошљавање.

б) Нови регулаторни оквир, уз лиценцирање (чланови 176 – 190.) и инспекцијским надзором пружаоца социјалних услуга (чланови 168 – 175.) према минималним националним стандардима за социјалне услуге, са супервизијском функцијом која је на располагању стручњацима за социјални рад и пружаоцима услуга, како државним тако и недржавним.

в) Програми за унапређење социјалне заштите од стране јединица локалне самоуправе (члан 20.), увођење и уговарање услуга социјалне заштите у заједници кроз отворене и транспарентне поступке и коришћење наменских трансфера са централног нивоа (члан 207), у циљу подршке развоју услуга социјалне заштите на нивоу заједнице.

г) Активно укључивање корисника новчане социјалне помоћи и проактиван приступ у конципирању подршке појединцима и породицама да одговоре на социјалне проблеме.

д) Услуге социјалне заштите су подељене у групе²¹ што омогућава интегрисање иновативних и нових услуга и јасне одговорности за њихово финансирање (члан 40.).

Закон о финансијској подршци породици са децом (2002, 2005, 2009.) уређује државне мере подршке и политике за породице са децом. Мере и институти предвиђени законом су:

1. накнада зараде за време породилског одсуства;
2. родитељски додатак;
3. дечији додатак;
4. накнада трошкова боравка у предшколској установи за децу без родитељског старања;
5. накнада трошкова боравка у предшколској установи за децу са сметњама у развоју, и
6. регресирање трошкова боравка у предшколској установи деце из материјално угрожених породица (*последње три мере се не односе на припремни предшколски програм који се финансира из буџета за образовање*).

Из буџета локалних самоуправа финансирају се само регресирање трошкова предшколског образовања, док се сва друга права уређена овим законом финансирају из републичког буџета.

Права која су наведена у тачкама од 3 до 6 биће даље анализирана у овој студији. У овом тренутку важно је напоменути да правна регулатива накнаде за предшколску подршку угроженој деци није у складу са циљевима инклузивног образовања.

²¹ 1) услуге процене и планирања, 2) дневне услуге у заједници, 3) услуге подршке за самосталан живот, 4) саветодавно-терапијске и социјално-едукативне услуге, 5) услуге смештаја

Иако формално представља део здравственог законодавства, **Закон о Црвеном крсту** (из 2005. године)²² је релевантан закон за социјалну подршку угроженим групама. Закон уређује рад Црвеног крста у Србији, као хуманитарне, независне, непрофитне организације која пружа хуманитарну и социјалну помоћ најугроженијим групама становништва и предузима превентивне мере.

Неколико закона уређује области образовања и система социјалне заштите. Цео скуп закона из области социјалне заштите, као и неколико чланова закона који уређују образовање, показују јаку оријентацију социјалне заштите и просветног система ка равноправности, и заокружују правичан систем подршке за сиромашну и маргинализовану децу. Међутим, остаје чињеница да је потребно тумачити их у комбинацији, како би се утврдила врста помоћи на коју одређено дете може имати право. Законодавству у области образовања недостаје усклађен скуп мера које се баве децом из сиромашних средина на приближно свеобухватан начин као што се баве децом из других осетљивих група. Неке мере које су предвиђене за угрожене групе могу бити од користи и деци из породица нижег социо-економског положаја, неке нове мере су уведене у законодавство 2013. године, али многе друге још увек недостају. Такође, закони из два система нису у потпуности усклађени (нпр. Закон о финансијској подршци породицама са децом не подржава циљеве инклузивног образовања кроз своје критеријуме приступачности за похађање предшколске наставе и на тај начин подстиче упис у „развијним групама“). Овом закону је такође потребно побољшање у смислу осавремењивања инструмената подршке предшколском образовању угрожених група и њихове боље покривености, затим унапређење програма дечијих додатака, али и прописивање проширеног скупа услуга за сиромашну децу и породице.

²² Закон о Црвеном крсту („Сл. гласник РС“, бр. 107/2005)