

АНАЛИЗА УТИЦАЈА ПОЛИТИКА

ПРУЖАЊЕ ДОДАТНЕ ПОДРШКЕ УЧЕНИЦИМА ИЗ ОСЕТЉИВИХ ГРУПА У ПРЕДУНИВЕРЗИТЕТСКОМ ОБРАЗОВАЊУ

ПРИЛОГ 2:
ПРЕГЛЕД ПОЛИТИКА И МЕРА У СЕКТОРУ
СОЦИЈАЛНЕ ЗАШТИТЕ ЗА ПОДРШКУ ОБРАЗОВНИМ
ПОТРЕБАМА ДЕЦЕ ИЗ ОСЕТЉИВИХ ГРУПА

Александра Лакићевић Добрић



ВЛАДА
РЕПУБЛИКЕ
СРБИЈЕ



ТИМ ЗА СОЦИЈАЛНО
УКЉУЧИВАЊЕ
И СМАЊЕЊЕ СИРОМАШТВА



Јул 2013. године

САДРЖАЈ

УВОД	3
1. ИНСТИТУЦИОНАЛНИ И ЗАКОНОДАВНИ ОКВИР – СИСТЕМ СОЦИЈАЛНЕ ЗАШТИТЕ	4
1.1. Законодавни оквир	4
1.1.1. Породични закон	4
1.1.2. Закон о социјалној заштити	4
1.1.3. Закон о финансијској подршци породици са децом	6
1.1.4. Локалне стратегије и планови	7
1.2. Институционални оквир	8
2. КОРИСНИЦИ СИСТЕМА СОЦИЈАЛНЕ ЗАШТИТЕ	13
3. МЕРЕ У СИСТЕМУ СОЦИЈАЛНЕ ЗАШТИТЕ	16
3.1. Мере на националном нивоу	16
3.1.1. Новчана социјална помоћ	16
3.1.2. Дечији додатак	20
3.1.3. Социјална давања којима се пружа подршка предшколском образовању деце из осетљивих група	24
3.1.4. Једнократна новчана помоћ	26
3.1.5. Мере социјалне заштите центра за социјални рад	27
3.2. Мере на локалном нивоу	30
3.2.1. Регресирање трошкова боравка у предшколској установи деце из материјално угрожених породица	30
3.2.2. Једнократна социјална помоћ	31
3.3. Услуге социјалне заштите у заједници	34
3.3.1. Црвени крст	35
3.4. Недавно завршени и текући донаторски програми подршке у области социјалне заштите	37
ЗАКЉУЧЦИ	40
ЛИТЕРАТУРА	44

УВОД

У овом документу дат је преглед политика и мера социјалне заштите у Србији, са фокусом на оне које су релевантне за пружање подршке образовању деце школског узраста из осетљивих група, а нарочито деце из сиромашних и ромских породица. Пажња је посвећена обухвату, спровођењу и слабостима тих мера, те су дате препоруке за њихово побољшање.

Ова анализа је извршена у склопу студије „Пружање додатне подршке ученицима из осетљивих група у предуниверзитетском образовању“, наручене од стране УНИЦЕФ-а и Тима за социјално укључивање и смањење сиромаштва, у којој су обрађене политике и мере из различитих сектора, првенствено у образовном систему и систему социјалне заштите. Међусекторски преглед кључних инструмената политике (образовног система и система социјалне заштите) за децу школског узраста из угрожених група/сиромашну децу и децу ромске националности, заједно са услугама које пружају невладине организације, омогућава разумевање делотворности мера у односу на циљеве образовне политике, као и поновно разматрање мера ради давања препорука за већу кохерентност, бољу међусекторску координацију и ефикаснију примену у остваривању кључних националних циљева у области образовања. У том смислу, овај документ представља саставни део студије.

1. ИНСТИТУЦИОНАЛНИ И ЗАКОНОДАВНИ ОКВИР – СИСТЕМ СОЦИЈАЛНЕ ЗАШТИТЕ

1.1. ЗАКОНОДАВНИ ОКВИР

Област социјалне заштите у Србији регулише неколико закона.

1.1.1. Породични закон

Породичним законом, усвојеним 2005. године, уређују се породични односи, односи детета и родитеља, усвајање, старатељство, хранитељство и уводе се посебне мере против насиља у породици. Овим законом су први пут у Србији законски регулисана дечија права и предвиђени су посебни правни поступци за остваривање тих права. Члан 63. закона прописује да свако дете има право на образовање у складу са својим способностима, жељама и склоностима, као и да дете које је навршило 15. годину живота и које је способно за расуђивање може одлучити коју ће средњу школу похађати. У одељку који се односи на права родитеља (члан 68), наводи се да родитељи имају право и дужност да се старају о детету и да старање о детету обухвата чување, подизање, васпитавање, образовање, заступање, издржавање, те управљање и располагање имовином детета. Родитељи имају право да добијају сва обавештења о детету од образовних и здравствених установа. У члану 71. прописана је дужност родитеља да обезбеде основно школовање детету, а о даљем образовању детета дужни су да се старају према својим могућностима. Осим тога, родитељи имају право да детету обезбеде образовање које је у складу са његовим верским и етичким уверењима.

Поред Породичног закона, два кључна закона којима се дефинишу концепт, архитектура, мере и инструменти система социјалне заштите, а **нарочито политика у вези са сиромаштвом**, јесу **Закон о социјалној заштити** (ЗСЗ, 2011) и **Закон о финансијској подршци породици са децом** (ЗФПД, 2002, 2005, 2009). Ова два закона су укратко представљена у наставку, с обзиром да предвиђају кључне мере и инструменте политике подршке сиромашном становништву, значајне за разумевање подршке коју могу користити деца школског узраста из угрожених породица.

1.1.2. Закон о социјалној заштити

Социјална заштита грађана који у стању социјалне потребе уређена је **Законом о социјалној заштити**, који је усвојен 2011. године. Овим новим и модерним законом, који је заменио застарели закон из 1991. године¹, прописана је социјална инфраструктура и релевантни актери

¹Службени гласник РС, бр. 36/91, 79/91 – измене и допуне 33/93, 53/93, 67/93, 67/93, 46/94, 48/94, 52/96, 29/01, 84/04, 101/05 и 115/05.

за пружање квалитетних социјалних услуга и давања. Закон предвиђа значајно унапређење концепта и функционисања система социјалне заштите, али га *не примењују сви актери у потпуности* због чињенице да велики број подзаконских аката и даље није усвојен. Кључне новине у закону, од значаја за тематику којом се бави овај документ, јесу следеће:

- Заснива се на **модерном регулаторном систему**, са **лиценцирањем** (чл. 176–190) и **инспекцијским надзором** (чл. 168–175) пружалаца услуга социјалне заштите у односу на **минималне националне стандарде** пружања социјалних услуга. Подршка регулаторном систему долази у виду **супервизијске функције**, коју обавља новоуведени супервизор социјалне заштите у социјалним установама, центрима за социјални рад и Заводу за социјалну заштиту, а на располагању је стручњацима у социјалној заштити и пружаоцима услуга социјалне заштите, како државним тако и недржавним.
- Законом се уводи **програм унапређења социјалне заштите у локалној самоуправи** (чл. 20), који треба да представља основу за планирање социјалне политике на локалном нивоу и доношење локалних одлука о (проширеним правима). Пружање услуга социјалне заштите се, такође, обезбеђује **наручивањем и уговарањем услуга социјалне заштите у заједници**, у отвореном и транспарентном поступку, у складу са Законом о јавним набавкама. Закон уводи **наменске трансфере из републичког буџета** (чл. 207) као подршку развоју услуга социјалне заштите у заједници у мање развијеним локалним самоуправама и/или локалним самоуправама на чијој се територији налазе установе за домски смештај у трансформацији, као и развоју иновативних услуга социјалне заштите. Правилник о наменским трансферима још увек није донет.
- **Програм финансијске подршке** – новчана социјална помоћ за сиромашне и додатак за помоћ и негу другог лица (чл. 81–107) су побољшани у смислу већег обухвата и виших износа новчаних давања за нарочито осетљиве категорије становништва. **Активно укључивање/активација** корисника новчане социјалне помоћи представља једну од новина у социјалном систему. Она омогућава проактиван приступ пружању подршке појединцима и породицама – корисницима новчане социјалне помоћи да дођу до одговарајућих услуга социјалне заштите и искористе их за решавање животних проблема са којима се суочавају. Деца корисници програма новчане помоћи могла би добити одрживу подршку за повратак у образовни систем или останак у њему, тако што би била упућивана на расположиве услуге помоћи у оквиру локалне заједнице. Правилник о активном укључивању/активацији још увек није донет.
- Законом се интензивно подстиче пружање међусекторских услуга и закључивање **протокола о међусекторској сарадњи** као подршке свеобухватном приступу корисницима система социјалне заштите.

Закон групише услуге социјалне заштите у следеће категорије (чл. 40):

1. **Услуге процене и планирања:** функционалне процене корисника, које обухватају процену стања, потреба, снага и ризика корисника и других значајних особа у његовом окружењу, процена старатеља, хранитеља и усвојитеља, израда индивидуалног плана пружања услуга и других процена и планова.
2. **Дневне услуге у заједници:** клуб, дневни боравак, помоћ у кући, свратиште и друге услуге које подржавају боравак корисника у породици и непосредном окружењу.

3. **Услуге подршке за самосталан живот:** персонална асистенција, становање уз подршку, обука за самосталан живот и друге врсте подршке неопходне за активно учешће корисника у друштву.
4. **Саветодавно-терапијске и социјално-едукативне услуге:** саветовање, породична терапија, медијација, интензивне услуге подршке породици која је у кризи, СОС телефони, одржавање породичних односа и поновно спајање породице, саветовање и едукација родитеља, хранитеља и усвојитеља и друге саветодавне и едукативне услуге и активности.
5. **Услуге смештаја:** смештај у сродничку и хранитељску породицу, домски смештај, смештај у прихваталиште и друге врсте смештаја.

Из републичког буџета обезбеђују се средства за услуге процене и планирања које пружа центар за социјални рад, као и услуге смештаја, док услуге наведене по тачкама 2, 3. и 4. представљају услуге социјалне заштите у заједници које се финансирају из локалних буџета градова/општина и/или аутономне покрајине.

Цео овај пакет мера за развој услуга социјалне заштите у заједници, предвиђених законом, представља оквир за **локално одрживо планирање услуга социјалне заштите, њихово финансирање и управљање њима**, усклађених са социјалним потребама социјално искључених породица и деце. Премда постоји много примера добре праксе у примени овог система, он се и даље не спроводи у довољној мери у свим јединицама локалне самоуправе у Србији услед више чинилаца, попут недовољног знања и капацитета на локалном нивоу, непостојања мреже лиценцираних пружалаца услуга, нерасположивости наменских трансфера, али и недостатка финансијских средстава. У том оквиру, требало би омогућити увођење социјалних иницијатива у заједници које предузимају невладине организације као подршку образовању деце из осетљивих група, као што су, на пример, услуге за родитеље, услуге на терену за социјално искључене групе итд., у стандардни пакет услуга.

Закон прописује следеће главне врсте социјалне помоћи:

1. **новчана социјална помоћ,**
2. **додатак за помоћ и негу другог лица,**
3. **једнократна новчана помоћ,**
4. **помоћ у натури и други облици материјалне подршке.**

Новчана социјална помоћ и додатак за помоћ и негу другог лица представљају главне облике социјалне помоћи и финансирају се из републичког буџета, док се средства за пружање једнократне новчане помоћи и помоћи у натури обезбеђују из локалног општинског/градског буџета.

1.1.3. Закон о финансијској подршци породици са децом

Законом о финансијској подршци породици са децом уређују се јавне мере и политике намењене породицама са децом. Мере и инструменти које закон предвиђа су следећи:

1. **накнада за време породичног одсуства, одсуства са рада ради неге детета и одсуства са рада ради посебне неге детета,**
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.

** накнада трошкова боравка у предшколској установи се не односи на припремни предшколски програм, који се финансира из буџета за образовање*

Само се регресирање трошкова боравка у предшколској установи финансира из локалних буџета, док се сва друга права прописана овим законом финансирају из републичког буџета.

Од шест инструмената које закон предвиђа, четири инструмента су важна за детаљнију анализу са становишта образовне политике, и то: 1) дечији додатак, 2) накнада трошкова боравка у предшколској установи за децу без родитељског старања, 3) накнада трошкова боравка у предшколској установи за децу са сметњама у развоју и 4) регресирање трошкова боравка у предшколској установи деце из материјално угрожених породица. Преостала два инструмента, тј. родитељски додатак и накнада за време породичног одсуства, одсуства са рада ради неге детета и одсуства са рада ради посебне неге детета нису предмет ове студије, иако се не може оспорити да су то веома важни инструменти за подршку раном развоју деце. Постоји много разлога за давање препоруке о ревизији мера утврђених овим законом, које ће бити детаљније анализирани у одељку о политици и мерама.

Међу другим релевантним законима је и **Закон о Црвеном крсту Србије** (2005), којим се уређује рад Црвеног крста у Србији као независне и непрофитне организације за пружање хуманитарне и социјалне помоћи најосетљивијим групама становништва и превентивно деловање. **Закон о забрани дискриминације**, усвојен 2009. године, забрањује дискриминацију на основу расе, вероисповести, сексуалне оријентације и пола у различитим областима живота, попут запошљавања и образовања. Закон, такође, предвиђа постојање посебног представника државе, тј. повереника, који прати евентуалне случајеве дискриминације и предлаже казнене мере. **Закон о спречавању дискриминације особа са инвалидитетом**, усвојен 2006. године, уређује општи режим забране дискриминације по основу инвалидитета и предвиђа мере за социјално укључивање особа са инвалидитетом.

1.1.4. Локалне стратегије и планови

Закони и прописи државе, заједно са националним стратегијама за унапређење положаја осетљивог становништва², чине добар оквир за планирање и спровођење локалних политика и мера усклађених са социјалним потребама локалног становништва. Скоро све локалне самоуправе израђују локалне стратешке документе, у којима дефинишу мере и активности на основу циљева националне политике. Пракса је прилично шаролика, па се тако подршка осетљивој популацији може чинити део стратешких докумената за локални привредни развој, или као део посебних стратешких докумената, као што су локалне стратегије социјалне политике или локални акциони планови за децу итд.

² Стратегија за унапређење положаја Рома у Републици Србији, Стратегија унапређења положаја особа са инвалидитетом у Републици Србији, Национална стратегија за младе, Национална стратегија за превенцију и заштиту деце од насиља, Национални план акције за децу итд.

Преглед базе података о општинским стратегијама и акционим плановима³ указује на то да се од 618 различитих локалних стратегија у 197 јединица локалне самоуправе на децу односи укупно 24 локална акциона плана, 47 су локални планови за младе, 23 су стратегије и планови за инклузију Рома, а 96 локалних стратегија се односи на социјалну политику. Сви ови планови се позивају на националне документе, утврђују области у којима су потребна унапређења, области деловања на сузбијању сиромаштва и подстицању социјалног укључивања осетљивих група и дефинишу одговарајуће мере. Овако конципирани, ови документи пружају основу за остваривање различитих права која се финансирају из локалних буџета. У области социјалне заштите, мере које се примењују и финансирају у локалној заједници дефинисане су правним актима које доносе локалне самоуправе, тј. Одлуком о проширеним правима.

Праћење спровођења локалних стратешких докумената у Србији је веома скромно и готово да не садржи податке о реализацији мера. Закључак је, такође, да често постоје засебни документи локалних стратегија (о социјалној политици, деци, младима итд.), а планирање и реализација предложених мера често нису добро координирани на локалном нивоу између различитих тела која их спроводе, што доводи до преклапања или непостојања мера подршке.

1.2. ИНСТИТУЦИОНАЛНИ ОКВИР

Министарство рада, запошљавања и социјалне политике је највише регулаторно тело у области социјалне заштите са јасним мандатом да управља јавним политикама подршке сиромашном становништву, у складу са законом и пратећим подзаконским актима. Министарство је креатор политике и кључни финансијер услуга и давања социјалне заштите/финансијске подршке са централног нивоа⁴.

Министарство рада, запошљавања и социјалне политике пружа социјалну заштиту у виду услуга и давања социјалне заштите путем мреже центара за социјални рад и општинских одељења за друштвене делатности.

Центри за социјални рад су стручна тела која доносе одлуке о пружању социјалне помоћи грађанима и прате поступак пружања помоћи која се обезбеђује са локалног и националног нивоа. Центар за социјални рад је по својим карактеристима двојно тело – национални орган који врши јавна овлашћења на основу Породичног закона и Закона о социјалној заштити, те су и запослени у центру за социјални рад плаћени из републичког буџета, али га оснивају локалне самоуправе, које именују директора и финансирају особље центра ангажовано на локалним активностима и текуће трошкове рада. Осим јавних овлашћења, центри за социјални рад администрирају новчана давања у складу са Законом о социјалној заштити, која се

³Тим за социјално укључивање и смањење сиромаштва и Стална конференција градова и општина (СКГО) израдили су Базу података општинских стратегија и планова 2008. године, коју је СКГО ажурирала 2010. године у оквиру програма *Exchange 3*. База садржи податке о 197 градова и општина (укључујући и београдске општине) са 618 стратегија и планова и углавном се односи на период 2008–2012. године.

⁴Из републичког буџета се финансира 90% укупних издатака за социјалну заштиту. Извор: *Assessment of the Actual Allocation of Function and Financial Resources among Central and Local Level in the Domain of Social Welfare Services*, Oxford Policy Management, Victor Giosan, 2009

финансирају из републичког буџета, као и једнократну социјалну помоћ, која се обезбеђује са локалног нивоа (храна за сиромашне и Роме, трошкови превоза, одећа, учбеници итд.). Поред тога, центри за социјални рад учествују у планирању и развоју социјалне заштите у локалној заједници. Постоји 140 центара за социјални рад, тј. скоро у свакој јединици локалне самоуправе, са укупно 3.235 запослених према подацима од 31. децембра 2011. године.⁵ Организациона структура центра за социјални рад одражава значај питања заштите деце и младих у оквиру социјалног сектора, будући да највећи део организационих јединица у свим центрима за социјални рад широм земље, представљају службе за заштиту деце и омладине, у којима, такође, ради највећи број стручних лица у односу на укупан број запослених.⁶

Реформе система социјалне заштите довеле су до увођења новог начина рада и организације у центрима за социјални рад, у складу са новим Правилником о организацији, нормативима и стандардима рада центра за социјални рад⁷. **Вођење случаја**, као нови начин рада, **означава приступ усредсређен на потребе конкретног корисника**, на основу ког водитељ случаја, у сарадњи са корисником, процењује потребе, снаге и ризике, а затим планира одговарајућу социјалну подршку у виду индивидуалног плана услуга и мера. На основу плана услуга и мера, водитељ случаја координира пружање социјалне подршке корисницима (појединцима и породицама) и упућује их на услуге социјалне заштите *независно од тога да ли се услуге финансирају на републичком или локалном нивоу и да ли их обезбеђују државни или недржавни пружаоци услуга*. Водитељ случаја са корисником формира тим састављен од релевантних стручних радника из центра за социјални рад и других агенција и организација у друштву, као и значајних особа из окружења корисника, који активним учешћем у реализацији плана услуга доприносе остварењу циљева утврђених за корисника у његовом/њеном најбољем интересу. Правилником се прописују стандарди за рад центара за социјални рад и дефинише временски оквир за сваку фазу пружања подршке кориснику – пријем, израда плана услуга и мера и евалуација и поновни преглед индивидуалног плана услуга. Према резултатима истраживања које је спроведено међу запосленима у центрима за социјални рад (Асоцијација центара за социјални рад, децембар 2012), поступак вођења случаја се примењује у свим центрима за социјални рад, међутим, и даље постоји пуно потешкоћа у његовој примени у вези са документацијом и процедурама које нису довољно развијене, не одговарају специфичностима случаја и нису усклађене са захтевима праксе.

Међуресорна сарадња представља важан предуслов за успешно вођење случаја, будући да свеобухватна подршка кориснику захтева утврђивање, а често и комбинацију, различитих врста помоћи и услуга, укључујући и оне који су расположиве у другим ресурсима (просвета, здравство, запошљавање, полиција итд.). Међутим, *стиче се утисак да међуресорна сарадња и даље представља изазов*. Према закључцима поменутог истраживања, најбоље је оцењена

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

⁶У 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.

⁷Правилник о организацији, нормативима и стандардима рада центра за социјални рад („Службени гласник РС“, бр. 59/2008).

међуресорна сарадња са полицијом, Црвеним крстом, другим социјалним установама и образовним институцијама. Ипак, посматрајући однос са овим организацијама, у просеку 46,2% анкетираног особља сматра сарадњу добром, док 40,3% сматра да није остварен задовољавајући ниво сарадње.

Покрајински секретаријат за социјалну политику и демографију 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.

Локална самоуправа је најважнији актер у спровођењу социјалне политике на локалном нивоу. Према члану 190. Устава Републике Србије, локалне самоуправе се старају о задовољавању потреба грађана у области образовања, културе, здравствене и социјалне заштите, дечије заштите, спорта и физичке културе. Законом о локалној самоуправи из 2007. године утврђене су надлежности локалних самоуправа у области социјалне заштите (чл. 20), које су ближе одређене у одговарајућим правним актима у области социјалне политике. Локална самоуправа има јасан **задатак да управља системом пружања социјалне помоћи својим грађанима** у складу са утврђеним локалним потребама путем финансирања и обезбеђивања давања и услуга социјалне заштите, у складу са законом. Локална **одлука о проширеним правима у области социјалне заштите** дефинише услуге и давања која се финансирају из локалних буџета (могу обухватати и помоћ за сиромашне и Роме у виду хране, бесплатног превоза, уџбеника, стипендија итд.). Док се главна новчана социјална помоћ и подршка породици финансирају из републичког буџета, локална самоуправа је одговорна да из својих средстава обезбеђује једнократну новчану помоћ и помоћ у натури, којима се допуњује новчана помоћ из републичког буџета. Локална самоуправа је надлежна за финансирање услуга социјалне заштите у заједници, као и управљање њима, у складу са локалним потребама дефинисаним у Програму унапређења социјалне заштите (ЗСЗ, чл. 20) и доношење локалних одлука о проширеним правима грађана у области социјалне заштите. Ипак, одлука о проширеним правима не препознаје мишљење локалне **интерресорне комисије за процену потреба деце за додатном образовном, здравственом и социјалном подршком**⁸ као механизма за утврђивање потреба сиромашне деце и деце из осетљивих група. Стога препоруке интерресорне комисије о услугама и мерама за задовољење образовних потреба деце нису унете у локалне одлуке као што би требало, што као последицу има недостатак расположивих средстава за њихову примену.

Администрирање кључне државне новчане помоћи за сиромашне препуштено је локалној самоуправи – послове везане за програм дечијих додатака обавља одељење/служба локалне самоуправе за заштиту деце, а за новчану социјалну помоћ – центар за социјални рад.

⁸ Локалне самоуправе имају важно тело, интерресорну комисију за процену потреба деце за додатном образовном, здравственом и социјалном подршком, коју чине стручњаци из сектора здравства, просвете и социјалне заштите који се баве дететом, један координатор и повремени додатни чланови који могу бити од помоћи у пружању валидних информација. Ове комисије имају важну улогу у утврђивању механизма подршке потребних за образовање деце из угрожених група, а надзор над њиховим радом обавља Заједничко тело владе, у чијем саставу се налазе представници три укључена ресорна министарства, министарства/секретаријата надлежног за људска и мањинска права, Тима за социјално укључивање и смањење сиромаштва, УНИЦЕФ-а, Сталне конференције градова и општина, пројекта ДИЛС, као и по један експерт за социјално укључивање у образовању, правни експерт у области социјалног укључивања, родитељ и представник невладине организације.

Међутим, функционална сарадња између ове две институције које администрирају кључне програме помоћи за сиромашне у Србији и размена података о истим групама корисника у већини случајева функционише лоше или не постоји.

Општинско одељење за друштвене делатности је служба у оквиру локалне самоуправе која пружа образовну, здравствену и социјалну помоћ. Оваква организациона структура може лако створити могућности за међуресорну сарадњу, значајну за креирање политика и мера подршке сиромашном становништву на локалном нивоу. Међутим, пракса је показала да ова одељења обично имају мањак запослених, чији су послови међусобно неповезани, као и да међусекторске интервенције са заједничком темом или циљним групама дају слабе резултате.

Иако се различите врсте послова у вези са администрирањем, управљањем и планирањем, или финансирањем мера подршке сиромашном становништву/социјалне заштите обављају на локалном нивоу, не постоји ниједан процес нити било каква управљачка структура за мере подршке сиромашном становништву. Ове мере су фрагментиране у оквиру институционалних ограничења и административних надлежности, међу којима постоји веома мало консултација, размене или функционалне сарадње, а повезаности интервенција уопште и нема. Ова чињеница у великој мери онемогућава везу између планирања буџета и мера и ефикаснијег утврђивања и циљања корисника. Стога систем социјалне заштите на локалном нивоу изгледа као да је организован према мерама и активностима, а не као систем у чијем је средишту човек, што је веома збуњујуће за кориснике (а неретко и за стручна лица) и не задовољава њихове потребе.

Удео издатака за социјалну заштиту у укупној потрошњи на локалном нивоу креће се од 0,6% до 5%, а просечни удео је 3,4% (односно 2,2% не рачунајући Београд). У укупном износу трошкова социјалне заштите, највећи део чине социјална давања са уделом од 71% (односно 56% не рачунајући Београд). (Центар за либерално-демократске студије, 2012)

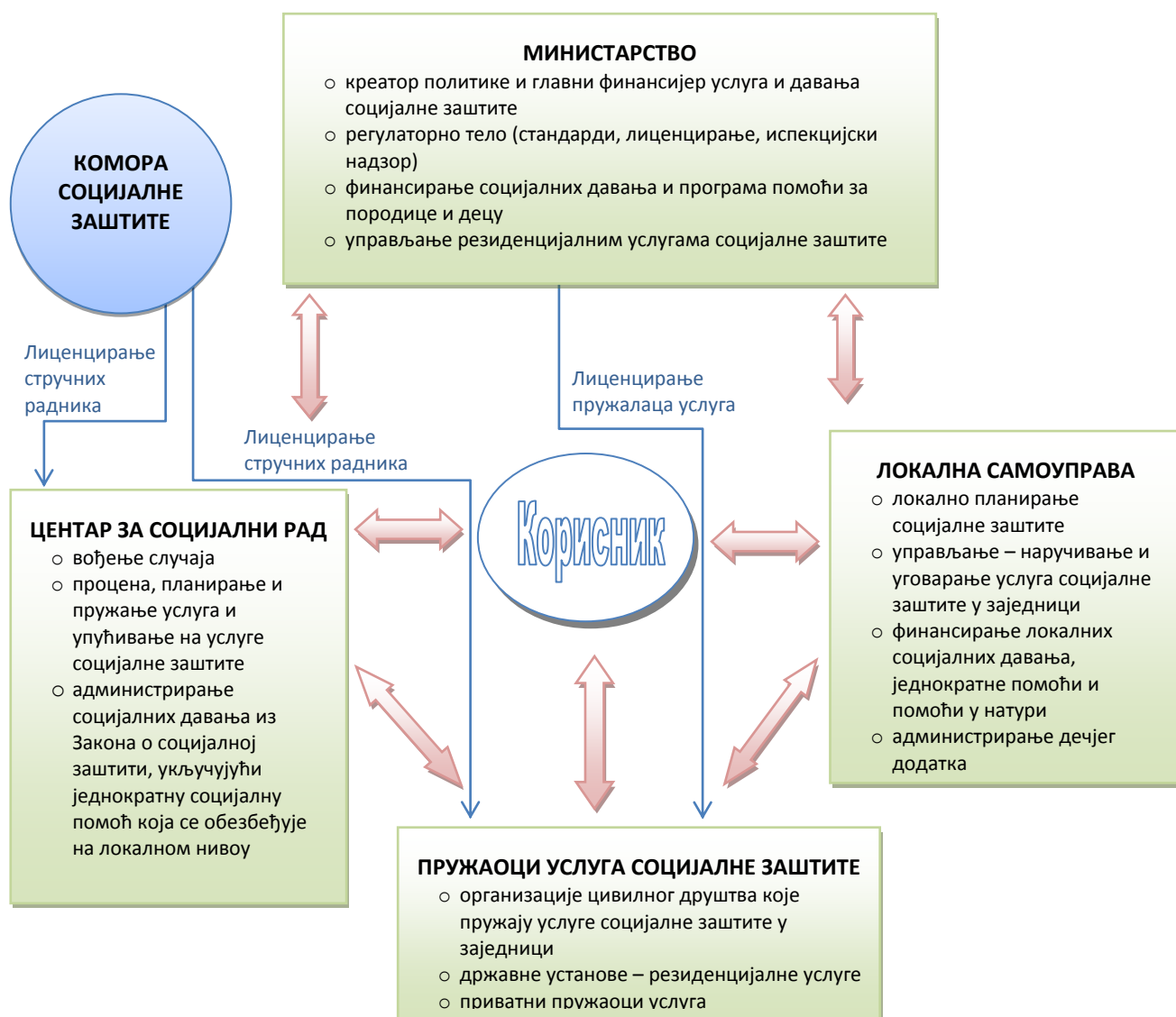
Завод за социјалну заштиту је истраживачка и развојна установа, чији је главни циљ побољшање квалитета услуга социјалне заштите. Постоје два тела, **Републички завод за социјалну заштиту** и **Покрајински завод за социјалну заштиту**, оба основана 2006. године. Надлежности завода су континуално праћење квалитета функционисања система социјалне заштите, извештавање о пружању социјалне заштите, давање препорука доносиоцима одлука приликом формулисања политике, надзорна подршка пружаоцима услуга, социјалним радницима и другим актерима (нпр. локалним самоуправама) у успостављању делотворног модела социјалне заштите, са фокусом на смањењу степена социјалне искључености осетљивих група. Поред тога, завод координира рад на утврђивању минималних националних стандарда пружања услуга социјалне заштите и управља системом акредитованих програма обука намењених побољшању компетенција стручних радника у социјалној заштити.

Пружаоци услуга социјалне заштите, државне, приватне и организације цивилног друштва имају главну улогу у непосредном пружању услуга социјалне заштите грађанима. Законом о социјалној заштити прописано је да сви пружаоци услуга социјалне заштите морају имати лиценцу за пружање услуга, које издаје министарство. Међутим, ова процедура је усвојена недавно и очекује се да ће бити примењена у 2013. години. Држава управља радом резиденцијалних установа и финансира их, и обезбеђује услуге процене у центрима за социјални рад, док су организације цивилног друштва главни пружаоци услуга социјалне заштите у заједници, које финансирају локалне самоуправе и други донатори. Центар за социјални рад упућује кориснике, на основу плана услуга и мера, на одговарајуће услуге

социјалне заштите које су на располагању у заједници, а корисник има право одабира пружаоца услуге са листе лиценцираних пружалаца.

На крају представљања институционалног и правног оквира представљамо графикон који даје поједностављену илустрацију система социјалне заштите са становништа корисника, његову главну инфраструктуру, функције, услуге и давања, као и њихову међусобну повезаност.

Графикон 1: Корисници у систему социјалне заштите



2. КОРИСНИЦИ СИСТЕМА СОЦИЈАЛНЕ ЗАШТИТЕ

У овом одељку дат је преглед корисника система социјалне заштите и анализа капацитета центара за социјални рад на основу података центара за социјални рад за 2011. годину (Републички завод за социјалну заштиту, 2012). Овај извор података је одабран као најилустративнији за кориснике и услуге које они користе, будући да центри за социјални рад представљају референтне установе за кориснике који подносе захтеве и користе различите услуге и права социјалне заштите које се обезбеђују на националном и локалном нивоу. У овом одељку је дат кратак преглед са фокусом на групама корисника на које се односи ова студија, односно на сиромашној деци и деци ромске националности.

Према дефиницији садржаној у закону, корисник система социјалне заштите је „појединац, односно породица која се суочава са препрекама у задовољавању потреба, услед чега не може да достигне или да одржи квалитет живота, или која нема довољно средстава за подмирење основних животних потреба, а не може да их оствари својим радом, приходом од имовине или из других извора“.⁹ Појединац, односно породица може постати корисник система социјалне заштите подношењем захтева за коришћење услуге или помоћи, или, у другим случајевима, када друге установе, службе или грађани пријаве потребу, иницирају поступак или их упуте у центар за социјални рад. По пријему корисника у центру за социјални рад, у зависности од хитности/приоритета случаја, иницијална процена би требало да започне у року од 24 часа за хитне случајеве, а најкасније за седам дана у случају редовног пријема.

Од 2003. године, број корисника је растао све до 2011. године, када је према подацима центра за социјални рад било **584.828 корисника** система социјалне заштите, што представља 8,14% укупног становништва¹⁰. Број корисника се у апсолутним вредностима смањило за 2,2% у односу на 2010. годину¹¹, али се према подацима из новог пописа повећао њихов удео у укупном броју становника (у 2010. је износио 7,23%).

Од укупног броја корисника центара за социјални рад, 45.050 су припадници ромске популације, што је скоро трећина од броја лица која су се на Попису становника 2011. године

⁹Више информација о различитим категоријама корисника социјалне помоћи можете наћи у члану 41. Закона о социјалној заштити.

¹⁰Према Попису становништва 2011. године, у Србији има 7.186.862 становника. Републички завод за статистику

¹¹Разлоге за опадање броја корисника можемо наћи и у новом обрасцу пријаве у центрима за социјални рад и новом систему евидентирања корисника центара.

изјаснили као Роми (147.604), односно 2,05% укупног броја становника у земљи.¹² То значи да је у ромској популацији удео корисника услуга социјалне заштите скоро четири пута већи него у укупном становништву у Србији, што се подудара са чињеницом да је опште и екстремно сиромаштво међу припадницима ромске популације много заступљеније него у укупном становништву. У старосној структури Рома корисника система социјалне заштите, 47,2% су одрасле особе, 31,1% су старије особе и деца, а младих је 21,7%.

Деца узраста до 17 година чине 27,6% свих корисника центара за социјални рад, а заједно са младима (18–26 година), којих има 9,8%, представљају укупно 37,3% свих корисника центара за социјални рад, а тиме и другу по величини групу корисника центара. У 2010. години, било је 160.592 деце узраста до 17 година која су користила услуге центара за социјални рад.

Табела 1: Корисници центара за социјални рад

Корисници центара за социјални рад			
Корисници	Мушкарци	Жене	Укупно
Деца (0–17)	86.728	73.858	160.586
Млади (18–25)	29.876	27.601	57.477
Одрасли (26–64)	129.203	143.504	272.707
Стари (65+)	34.832	59.226	94.058
Укупно	280.639	304.189	584.828

У старосној структури, највећи удео од 46,2% припада деци узраста 6–14 година, а следе деца узраста 15–17 година са 25,2%, 3–5 година са 16,8% и деца узраста до две године са уделом од 11,6%, што се подудара са општом демографском структуром.

Табела 2: Старосна структура деце корисника центара за социјални рад у току године

Старосна група	Мушкарци	Жене	Укупно
0–2	9.661	9.048	18.709
3–5	14.000	13.066	27.066
6–14	39.367	34.828	74.195
15–17	23.834	16.788	40.622
Укупно	86.862	73.730	160.592

¹² Ипак, различитим истраживањима је процењено да се њихов број креће између 250.000 и 500.000. Већина припадника ромске популације живи у етничким енклавама и правно су „невидљиви“, тј. нису уписани у матичне књиге, немају лична документа и без јединственог матичног броја не могу да остварују одређена права, а често нису ни заинтересовани да учествују у националним истраживањима, што објашњава релативну оскудност и непрецизност података о њима.

Међу главним групама деце корисника¹³, више од половине – 90.984 деце, односно 57,2% све деце корисника центара за социјални рад узраста до 17 година, јесу сиромашна деца, односно деца из социјално и материјално угрожених породица. Слично је и са корисницима из категорије младих, код којих доминантну групу корисника чине млади из материјално угрожених породица (28.503 младих особа, односно 49,1%).

Међу нарочито угроженом децом корисницима¹⁴ центра за социјални рад, највећа група корисника су деца ромске националности са уделом од 10,4%, док другу по величини групу чине деца са инвалидитетом (6,3%).

Евиденције центара за социјални рад пружају податке о образовном статусу 70,4% деце корисника система социјалне заштите у старосним групама од 6 до 17 година, иако се очекује да би подаци о образовном статусу требало да буду расположиви за све кориснике, а нарочито за децу. Осим тога, ови подаци су потребни за утврђивање даљих могућих интервенција стручних радника из центара за социјални рад у циљу укључивања деце у образовни систем и друштво у целини.

Табела 3: Образовни статус деце корисника центара за социјални рад

Старосна група	Предшколско	Основна школа	Средња школа	Курсеви	Не похађају школу	Укупно
6–14	5.693	36.988	1.673	300	6.567	51.221
15–17	0	5.544	15.882	938	7.311	29.675
УКУПНО	5.693	42.532	17.555	1.238	13.878	80.896

Алармантно је то што 17,1% деце корисника за које постоје подаци не иду у школу, што значи да би овај постотак могао бити чак и већи. Од укупног броја деце, 42,5% деце похађа основну школу, 21,7% средњу школу, 7% деце је у предшколским установама, а само 1,5% похађа неформалне образовне курсеве.

¹³ Главне групе деце корисника су следеће: 1) занемарена деца, односно деца под ризиком од занемаривања, 2) деца жртве насиља, 3) деца са проблемима у понашању, 4) деца чији се родитељи споре око начина неге и старања о деци, 5) социјално и материјално угрожена деца и деца са другим потребама за помоћ од система социјалне заштите. У зависности од врсте угрожености, дете може бити сврстано у више од једне категорије корисника.

¹⁴ Нарочито осетљиве групе деце су следеће: 1) деца са инвалидитетом, 2) деца жртве трговине људима, 3) деца ромске националности, 4) деца бескућници, 5) деца повратници (по споразуму о реадмисији), 6) деца жртве међународне отмице деце, 7) малолетни страни држављани без пратње.

3. МЕРЕ У СИСТЕМУ СОЦИЈАЛНЕ ЗАШТИТЕ

У овом одељку је представљена анализа расположивих политика и мера у систему социјалне заштите које финансирају Република Србија и локалне самоуправе, са фокусом на оне које су релевантне за пружање подршке укључивању деце из осетљивих група у образовни систем.

Главни пакет јавних политика и мера подршке сиромашном становништву (које се обезбеђују на локалном или националном нивоу) уређују три закона – Закон о социјалној заштити, Закон о финансијској подршци породици са децом и Закон о Црвеном крсту Србије. У оквиру система социјалне заштите, главна социјална подршка сиромашној деци и породицама долази у облику новчане помоћи, тј. материјалних давања. Према неким ранијим студијама¹⁵, велики део укупне потрошње на социјалну заштиту чини новчана помоћ, са уделом од приближно 70%. Још је Стратегијом развоја социјалне заштите 2005. године као један од кључних циљева политике предвиђено унапређење социјалне заштите најсиромашнијих грађана обезбеђивањем егзистенцијалног минимума и успостављањем ефикаснијег и економичнијег система материјалне помоћи.

Када је реч о мерама у систему социјалне заштите за подршку образовним изгледима деце из осетљивих група, анализираће се социјалне интервенције центара за социјални рад у оквиру својих надлежности које прописује Породични закон. Такође, у овом одељку је дат преглед услуга социјалне заштите у заједници, са посебном пажњом на оним које су намењене сиромашном становништву.

3.1. МЕРЕ НА НАЦИОНАЛНОМ НИВОУ

3.1.1. Новчана социјална помоћ

3.1.1.1. Основни подаци

Новчана социјална помоћ је најважнија мера државе за борбу против сиромаштва и социјалне искључености, а регулисана је Законом о социјалној заштити. Новчана социјална помоћ је инструмент условљен имовинским и доходовним цензусом, намењен домаћинствима без прихода или са малим приходима, који се примењује када појединац/породица не може да одржи минимум животног стандарда. У већини земаља ЕУ, овај инструмент је познат као загарантовани минимални доходак. У Србији он представља најважнији извор прихода за

¹⁵Assessment of the Actual Allocation of Function and Financial Resources among Central and Local Level in the Domain of Social Welfare Services, Oxford Policy Management, Victor Giosan, 2009

сиромашне породице, односно ромске породице, једночлане породице, вишечлане породице, старе особе и особе са инвалидитетом које нису способне за рад. Важна карактеристика овог програма је то што он омогућава приступ другим врстама помоћи које обезбеђују локалне самоуправе, као што је једнократна социјална помоћ, субвенције за плаћање комуналних услуга, бесплатни школски прибор, јавни превоз и здравствена нега.

- **Новчана социјална помоћ је право прописано Законом о социјалној заштити, које се финансира из републичког буџета, а спроводи центар за социјални рад.**
- Овај инструмент је значајно унапређен законом из 2011. године, а главна побољшања се односе на следеће:
 - а) скала еквиваленције за утврђивање износа новчане помоћи вреднује сваког члана породице, па се за сваку наредну одраслу особу у породици основица повећава за 0,5, а за дете за 0,3;
 - б) прописана је увећана новчана социјална помоћ за особе које нису способне за рад и самохране родитеље, у износу до 20% већем од редовног износа новчане социјалне помоћи;
 - в) новим законом се предвиђа право на новчану помоћ за шесточлана домаћинства, уместо петочланих, што је било регулисано претходним законом;
 - г) у новом закону се уводи основица у номиналном износу, која се два пута годишње усклађује са индексом потрошачких цена; и
 - д) значајну новину представља акценат на проактивној улози корисника и на стварању могућности за њихову активацију/активно укључивање. Законом се предвиђа могућност да центри за социјални рад закључују споразуме (индивидуалне планове активације) са појединцима о њиховој активацији. Индивидуални планови активације садрже активности и обавезе корисника, попут учешћа у програмима лечења од зависности, упућивања на породичну терапију, похађања програма за образовање одраслих, стручног оспособљавања, преквалификације, ангажовања у јавним радовима итд.
- Ове промене у закону су довеле до повећања обухвата програмом новчане социјалне помоћи и број појединачних корисника и породица се повећао за трећину у односу на период пре овог закона. У мају 2013. године, број породица корисника новчане социјалне помоћи је био 106.714, односно 270.358 појединаца.¹⁶
- Од укупног броја домаћинстава у мају 2013. године, 3,76% је кориснило новчану социјалну помоћ¹⁷ (у 2009. години је новчану социјалну помоћ примало 2,3% домаћинстава).

¹⁶ Извор: Министарство рада, запошљавања и социјалне политике

¹⁷ Социјални профил општина у Србији, база података, интернет страница Министарства рада, запошљавања и социјалне политике

- Јавна издвајања за новчану социјалну помоћ је 2011. године износила 9,57 милијарди динара, док је 2012. године, услед промена у закону, износила 17,3 милијарди. Новчана социјална помоћ је 2010. године чинила 0,2% БДП, 2011. године је удео у БДП износио 0,3%, а 2012. године 0,5%, што је на нивоу земаља у региону (Хрватска 0,3% БДП, Словенија 0,6% БДП, Бугарска 0,3% БДП).¹⁸
- Приходи и имовина подносилаца захтева процењују се на исти начин за све грађане, при чему се у приходе не убрајају примања у виду других врста материјалне подршке, као што су дечији додатак и додатак за помоћ и негу другог лица. Доходовни цензус материјалне угрожености се утврђује у зависности од величине и старосне структуре домаћинства.
- Редовни износ новчане социјалне помоћи је у јуну 2013. године износио 7.530 динара. Право на увећану новчану социјалну помоћ је признато за 25,4% корисника, од чега самохраним родитељима 17,4%, а остатак корисницима неспособним за рад у октобру 2012. године.
- Преглед структуре породица корисника новчане социјалне помоћи показује то да највећи део представљају једночлане породице са 36,0%, затим следе двочлане породице са 20,9%, трочлане породице са 14,8%, четворочлане породице са 15,5% и породице са пет и више чланова са уделом од 12,8%.
- У старосној структури појединаца који примају новчану социјалну помоћ доминирају одрасле особе са уделом од 48,7%, другу по величини групу чине деца узраста до 18 година са 38,1%, затим следе млади узраста 18–26 са 9,4% и старе особе са 3,8%.
- За ову студију је важан податак да међу децом (узраста 0–18) корисницима новчане социјалне помоћи 13,1% не прима дечији додатак.
- Према статусу запослености, 49% корисника су незапослена лица способна за рад.
- Према подацима центра за социјални рад, више од две трећине корисника новчане социјалне помоћи чине Роми (69,3%).
- Реализација новчане социјалне помоћи се веома разликују у различитим деловима Србије, а удео корисника новчане социјалне помоћи у укупном броју становника по општинама указује на чињеницу да он није у узајамној вези са нивоом економске развијености општина. У појединим неразвијеним локалним самоуправама са веома ниским животним стандардом и значајним социјалним проблемима, удео домаћинства која примају новчану социјалну помоћ је далеко мањи од републичког просека (3,1%), као што је случај у Ражњу (1,85%) и Љубовију (1,72%). У локалне самоуправе у којима је удео домаћинства која примају новчану социјалну помоћ већи од 5% спадају и неке од најмање развијених локалних самоуправа, као и неке од најразвијенијих (Беоцин – 7,07% и Вршац – 7,04%).

¹⁸ Светска банка (2006)

3.1.1.2. Главни проблеми и препреке

- **Слабости у утврђивању циљних група новчане социјалне помоћи и даље постоје** – Већи обухват домаћинстава новчаном социјалном помоћи је пре резултат промена закона и економске кризе него побољшаног одређивања циљних група новчане социјалне помоћи. Према неким ранијим студијама, само 8,6% сиромашног становништва је 2007. године примало новчану социјалну помоћ, док је само 11,4% домаћинстава живело испод границе сиромаштва која се примењује као цензус за новчану социјалну помоћ.¹⁹ Расподела новчане социјалне помоћи која се не подудара са економском развијеношћу општине/града такође указује на лоше одређивање циљне групе. Ово се може објаснити различитим приступима које запослени у центрима за социјални рад заузимају приликом процене испуњености услова подносилаца захтева, недостатком стандардизованих поступака процене итд, али се до одређене мере то може приписати и локалним специфичностима.
- **Недостатак одговарајућих информација** – Слабости у усмеравању новчане социјалне помоћи могу се објаснити лошим националним и локалним политикама за боље информисање потенцијалних група корисника о њиховим правима и начинима остваривања тих права. Када је реч о сиромашном становништву, које у највећем броју случајева има низак образовни статус, за њихово информисање нису довољне информације на штампаним лецима и интернету. Постоји потреба да се ове информације употпуне теренским услугама које би омогућиле да и најискљученије групе буду обухваћене системом.
- **Управни поступци** – Иако је број тражених докумената за подношење захтева за новчану социјалну помоћ смањен, треба узети у обзир трошкове (нпр. превоза) у вези са процесом подношења захтева за породице које живе у неразвијеним општинама у којима нема центра за социјални рад. *Услов поседовања личних докумената и пријаве места пребивалишта* представља препреку за остваривање права на новчану социјалну помоћ за породице у ромским насељима, које спадају у социјално најискљученије групе. Очекује се да ће недавне промене закона у вези са прибављањем личних докумената за особе без пријаве пребивалишта омогућити обухват и социјално укључивање „правно невидљивих“ група становништва. Правилник о обрасцу пријаве пребивалишта на адреси установе, односно центра за социјални рад ступио је на снагу тек у децембру 2012. године. Такође, новим Законом о изменама и допунама Закона о ванпарничном поступку, усвојеним средином 2012. године, уређени су начини добијања извода из матичне књиге рођених за децу из „правно невидљивих“ група.
- Законом је предвиђена могућност да центри за социјални рад закључују индивидуалне планове активације са индивидуалним корисницима материјалне подршке о њиховој активацији. Ова одредба отвара могућност за **проактивнију улогу стручних радника у центрима за социјални рад у задовољењу образовних потреба деце корисника материјалне подршке**, која тренутно нису обухваћена вођењем случаја. Међутим, подзаконски акт о активном укључивању корисника још увек није донет, а ову могућност центри за социјални рад широм Србије веома ретко користе.

¹⁹ Анкета о животном стандарду, Србија 2002–2007. године

3.1.2. Дечији додатак

3.1.2.1. Основни подаци

У Србији је дечији додатак **најобимнији програм намењен сиромашној деци**²⁰. Ипак, то није једини циљ програма дечијег додатка, па овај програм такође подржава образовање деце, пружа подршку породицама са нижим социо-економским статусом и политици подстицања рађања. То је инструмент условљен имовинским/доходовним цензусом, који предвиђа да само материјално угрожена деца и породице (чији приходи не прелазе цензус) имају право на ову врсту помоћи.²¹ Дечији додатак у Србији, такође, има карактеристике **типичног кондиционалног новчаног трансфера**, будући да је један од услова за остварење овог права редовно школовање деце/младих узраста до 19 година (деце са инвалидитетом до 26 година).

- *Право на дечији додатак је прописано Законом о финансијској подршци породици са децом, администрирају га општинска службе, а финансијска средства се обезбеђују из републичког буџета. Надзор над радом општинских служби врши Министарство рада, запошљавања и социјалне политике.*
- *У мају 2013. године је било 389.033 деце корисника дечијег додатка, тј. свако четврто дете, односно 206.968 породица, па се примећује лагани пораст у поређењу са истим периодом претходне године.²² Обухват деце програмом дечијег додатка у Србији је мањи у поређењу са већином земаља ЕУ у којима се дечији додатак додељује уз проверу дохода и имовине – у Бугарској дечији додатак прима 40% деце, а у Словенији чак 86% укупног броја деце. Доходовни цензус у овим земљама ЕУ је виши него у Србији, због чега већи број породица и деце има право на ову помоћ. (Центар за либерално-демократске студије, 2012)*
- *Расходи за дечије додатке у 2011. години износила је 10,4 милијарди динара, односно око 0,3% БДП, што је на истом нивоу као у претходних неколико година. У поређењу са земљама ЕУ, Србија припада групи земаља са најмањим издвајањима за програм дечијег додатка. Просечан удео потрошње на дечије додатке на нивоу ЕУ је 1,1% БДП, што овај инструмент чини највећим међу програмима за подршку породицама и деци.²³*

²⁰ Овај програм за подршку породицама са децом активно постоји од 50-их година прошлог века. Током овог периода, програм је био различито конципиран, као полу-универзални инструмент, инструмент популационе политике итд. Данас је то инструмент социјалне политике намењен сиромашној деци.

²¹ На нивоу ЕУ, дечији додатак је у највећем броју случајева материјално неусловљен инструмент, односно универзални инструмент расположив свој деци, при чему постоји и посебан износ дечијег додатка намењен деци са нижим социо-економским статусом. Извор: Програм дечијих додатака у Србији: Анализа и предлози за унапређење, Гордана Матковић и Бошко Мијатовић, Центар за либерално-демократске студије, УНИЦЕФ, 2012. године.

²² Извор: Министарство рада, запошљавања и социјалне политике, 2013. године

²³ У Србији, укупна буџетска потрошња на програме материјалне подршке намењене породицама са децом (родитељски додатак, дечији додатак, накнада за време породичног одсуства, одсуства са рада ради неге детета и одсуства са рада ради посебне неге детета, као и накнада трошкова боравка у предшколској установи) износила је 37,67 милијарди динара, односно 1,15% БДП. Посматрајући удео сваког инструмента понаособ у укупној јавној потрошњи на програме материјалне подршке за породице са децом, доминира потрошња на накнаде за време породичног одсуства, одсуства са рада ради неге детета и одсуства са рада ради посебне неге детета, са мало више од половине укупног износа, што је супротно земљама ЕУ, где се највише средстава троши на дечије додатке.

- *Доходовни цензус и износ дечијег додатка су исти за сву децу на целој територији Србије. Они се утврђују у номиналном износу и усклађују се са индексом потрошачких цена. Једнак износ дечијег додатка за сву децу се ретко практикује у земљама ЕУ, где се износи различито обрачунавају према узрасту или редоследу рођења детета.*
- *Такође, Законом о финансијској подршци породици са децом предвиђен је увећани дечији додаток за самохране родитеље, хранитеље, старатеље и родитеље деце са инвалидитетом, у износу који је за 30% већи од редовног износа дечијег додатка. У мају 2013. године је дечији додаток износио 2.535,11 динара, док је износ увећаног дечијег додатка био 3.295,62 динара.²⁴ На основу резултата студије (Центар за либерално-демократске студије, 2012), према стандарду куповнеснаге, износ дечијег додатка сврстава Србију у групу земаља ЕУ са малим износима дечијег додатка, а према подацима Организације за европску сарадњу и развој, удео дечијег додатка за једно дете у износу просечне месечне зараде је 3,8%, што одговара нивоу у скоро половини земаља ЕУ. Поред тога, у Србији је износ дечијег додатка скоро идентичан износу који се издваја за дете у оквиру програма новчане социјалне помоћи, а тај износ је једнак половини износа потребног за децу узраста до 14 година за минималну потрошачку корпу, утврђену према апсолутној линији сиромаштва²⁵.*
- *Међу корисницима дечијег додатка преовлађују деца која су прва или друга по редоследу рођења, са уделом од 43,7% и 37,6%, што се подудара са структуром породице у Србији. Ово право је на располагању најдаље до четвртог детета по редоследу рођења, али то не значи да се остварује за укупно четворо деце.²⁶ Расподела дечијих додатака према броју деце у породицама које примају дечије додатеке показује да већину чине породице које примају дечије додатеке за двоје деце (45,7%), затим оне које примају додаток за једно дете (35,5%), за троје деце (15,3%) и за четворо (4,4%), што се може објаснити овим ограничењем.*
- *Према старосној структури, корисници дечијих додатака, према подацима из октобра 2012. године, углавном су деца основношколског узраста од 7 до 14 година (47%), а затим следе деца предшколског (34%) и средњошколског узраста (19%). Старосна структура корисника дечијег додатка је иста као и претходне године у истом периоду и подудара се са демографском структуром. Међу*

²⁴ Подаци Министарства рада, запошљавања и социјалне политике

²⁵ У 2011. години, линија сиромаштва (минимална потрошачка корпу) је износила 9.438 динара за одрасле, а према скали еквиваленције за децу узраста до 14 година износи половину тог износа. Извор: Програм дечијих додатака у Србији: Анализа и предлози за унапређење, Гордана Матковић и Бошко Мијатовић, Центар за либерално-демократске студије, УНИЦЕФ, 2012. године.

²⁶ У породицама са петоро или више деце, сва деца од петог детета по редоследу рођења надаље немају право на дечији додаток. Чак и у случају када прво и друго дете престану да примају дечији додаток (на пример, због свог узраста), пето дете и касније рођена деца не стичу право на дечији додаток, што значи да ће само двоје деце наставити да остварује ово право. Уобичајена пракса у ЕУ је да се број деце по породици која имају право на дечији додаток ограничава на укупно четворо или петоро деце, али се не ограничава према редоследу рођења.

корисницима увећаног дечијег додатка, највећу групу чине деца самохраних родитеља, односно 16,5% укупног броја корисника.

- *Реализација програма дечијег додатка према уделу корисника дечијих додатака у укупној популацији узраста до 18 година показује да је удео корисника у Војводини виши од републичког просека (28,7% у мају 2013. године), док је у централној Србији нешто нижи, а у Београду далеко нижи од републичког просека. Подаци по општинама о уделу корисника дечијег додатка у укупном становништву узраста до 18 година указују на то да се удео не подудара у сваком случају са нивоом економске развијености општина²⁷. У складу са тим, можемо наћи најразвијеније општине у којима је удео корисника дечијег додатка у укупном становништву узраста до 18 година један од највећих (Беоцин, са 45,87%) као и најмање развијене општине чији је удео један од најмањих (Кучево, са само 8,1%).²⁸*

3.1.2.2. Главни проблеми и препреке

- **Слабости у утврђивању циљне групе дечијег додатка** – Различитим студијама је утврђено да велики број породица које имају право на дечији додаток не остварује то право.²⁹ Резултати недавних истраживања су показали да 59,4% деце која имају право на дечији додаток не користе ову помоћ. Са друге стране, 52,8% деце добијају дечији додаток иако не испуњавају критеријуме (Центар за либерално-демократске студије, 2012). То нас доводи до закључка да програм дечијег додатка не испуњава делотворно своју главну сврху, а то је сузбијање сиромаштва код деце.
- **Лоше администрирање дечијег додатка** – Грешке у одређивању циљне групе и дистрибуцији дечијих додатака широм Србије која се не поклапа са нивоом економске развијености општине/града могу се објаснити лошим администрирањем ове помоћи у општинским службама. Општинске службе нису непосредно повезана са министарством или стручним радницима у центрима за социјални рад, па зато нису ни компетентна за област социјалне заштите, већ се баве управним поступцима. Осим тога, запослени у овим одељењима нису део републичких власти, па зато немају ни подстицај да се усредсреде на делотворно коришћење републичких средстава (Центар за либерално-демократске студије, 2012).
- **Недостатак одговарајућих информација** – Лоше администрирање дечијег додатка укључује и лошу националну и локалну политику информисања потенцијалних група клијената о њиховим правима и начинима остваривања права. Више од 20% особа које испуњавају услове нису добро обавештене о критеријумима за остваривање права на

²⁷Према Одлуци Владе о развијености локалне самоуправе у Републици Србији

²⁸Социјални профил општина у Србији, база података на интернет страници Министарства рада, запошљавања и социјалне политике

²⁹*Options for Delivering Social Assistance: A Feasibility Study, Main Report, Oxford Policy Management, April 2007*; Анализа утицаја државне финансијске подршке сиромашнима, Гордана Матковић и Бошко Мијатовић, септембар 2008. године; Програм дечјих додатака у Србији: Анализа и предлози за унапређење, Гордана Матковић и Бошко Мијатовић, Центар за либерално-демократске студије, УНИЦЕФ, 2012. године.

дечији додаток, али постоје и они који уопште нису обавештени да такав програм постоји, или не знају како да остваре ово право.

○ **Слабости управних поступака дефинисаних законом**

- Према истој студији, више од половине пољопривредних и мешовитих домаћинстава (57,9%) која испуњавају услове не примају дечије додатке као последица *лошег и застарелог поступка процене прихода и имовине, конкретно катастарских прихода*. Катастарски приход представља застарело обрачунавање потенцијалних прихода од пољопривредног земљишта, што доводи до нереалне слике о социјалном положају тих домаћинстава и до тога да само 5,9% деце из ових домаћинстава примају дечије додатке.
- *Компликовани управни поступци који изискују доста времена и средстава* представљају препреку за 15,8% потенцијалних корисника. Списак документације укључује 11 јавних исправа, које често издају различити локални органи управе. Породице које примају новчану социјалну помоћ морају да прикупе и поднесу исту документацију приликом подношења захтева за дечији додаток, па међу децом (0–18 година) корисницима новчане социјалне помоћи 13,1% не прима дечији додаток. Разлог за то је чињеница да две различите службе које администрирају ове две врсте помоћи немају протоколе сарадње и размену података за исте групе корисника.
- *Услов поседовања личних документа и пријаве адресе пребивалишта* представља препреку за добијање дечијег додатка за децу у ромским насељима, која спадају у социјално најискљученије групе. Очекује се да ће недавне промене закона у вези са прибављањем личних докумената за особе без пријаве пребивалишта омогућити обухват и социјално укључивање „правно невидљивих“ група становништва (видети препреке за новчану социјалну помоћ).
- *Ограничавање права на дечији додаток према редоследу рођења детета уместо према броју деце у породици* имало је за последицу мањи обухват деце програмом дечијег додатка по породици.
- *Нефункционалност дечијег додатка као новчано давање условљено школовањем детета*. Локална службе траже потврду о похађању школе само на почетку школске године. То омогућава деци која не похађају наставу редовно да примају дечији додаток (само 8,8% породица не прима дечији додаток због тога што дете не похађа редовну наставу). У циљу јачања подстицајног ефекта ове мере за смањење ризика од непохађања наставе и напуштања школовања, постоје иницијативе којима се тражи да се за издавање потврда о редовном школовању чешће проверава похађање наставе, али до сада нису предузети никакви кораци у том смислу.

Иако се многе од ових слабости могу отклонити обезбеђивањем иницијатива у *заједници*, првенствено услугама на терену и политиком активације центара за социјални рад, веће побољшање ефикасности овог програма могло би се очекивати тек након промене закона.

3.1.3. Социјална давања којима се пружа подршка предшколском образовању деце из осетљивих група

3.1.3.1. Основни подаци

Законом о предшколском васпитању и образовању, као и одговарајућим подзаконским актима, утврђена је доступност предшколског васпитања и образовања за сву децу, при чему се приоритет даје укључивању деце из осетљивих група³⁰. Значај раног образовања деце истиче и Европска комисија.³¹

Према извештају Истраживања вишеструких показатеља стања и понашања деце и жена у Србији (MICS4), доступност предшколског васпитања и образовања је три пута већа за 20% најбогатијих породица него за 20% најсиромашнијих породица. Постотак деце ромске националности укључене у предшколско васпитање и образовање у градским срединама је 10%, док у осталим срединама износи само 4,1%. Обухват деце са сметњама у развоју износи само 1,2%, иако је удео ове деце у старосној групи око 5%.

Према закону, финансирање предшколског васпитања и образовања је у надлежности локалних самоуправа, док родитељи учествују са 20% у трошковима предшколског образовања по уписаном детету³². Ослобађање родитеља од обавезе учешћа у трошковима уређено је прописима у области социјалне заштите, односно Законом о финансијској подршци породици са децом. Закон прописује три врсте социјалних давања чији је циљ подршка циљевима политике раног образовања а) деце без родитељског старања, б) деце са сметњама у развоју и в) деце из материјално угрожених породица. За прве две групе деце, средства се обезбеђују из републичког буџета, док регресирање трошкова за децу из материјално угрожених породица обезбеђују локалне самоуправе из својих буџета. У овом одељку ће бити представљене две врсте давања која се финансирају са републичког нивоа, док ће о регресирању трошкова предшколског образовања бити речи у наредном одељку о мерама на локалном нивоу.

Накнада трошкова боравка у предшколској установи за децу без родитељског старања

- Ова накнада је део пакета подршке за породице са децом, посебно осмишљена као одговор на специфичну осетљивост деце без родитељског старања.
- Она покрива део трошкова боравка у предшколској установи које иначе сноси корисник, а обезбеђује се средствима из републичког буџета путем мреже предшколских установа.
- Законом су утврђени другачији критеријуми за остваривање овог права за децу без родитељског старања смештену у установе социјалне заштите и хранитељске породице.

³⁰Закон о предшколском васпитању и образовању, „Службени гласник Републике Србије“, бр.72/09

³¹*Communication from the Commission Early Childhood Education and Care: Providing all our children with the best start for the world of tomorrow*, Brussels, 17.2.2011, COM(2011) 66 final

³²У пракси, учешће родитеља у трошковима предшколског образовања је веће од 20% економске цене. Према подацима из базе података *DevInfo*, 2011. године су родитељи у Србији учествовали у просеку са 33% у економској цени предшколског образовања.

- а) Када је реч о деци из хранитељских породица, ово право се остварује под истим условима као за дечији додатак и сматра се кумулативним правом, које је условљено примањем дечијег додатка.
- б) Деца без родитељског старања у домском смештају аутоматски испуњавају услове за ову накнаду, без додатних услова, у циљу пружања подршке њиховом раном укључивању у групу својих вршњака и подстицања раног развоја деце у предшколској установи.

Накнада трошкова боравка у предшколској установи

за децу са сметњама у развоју

- Ова накнада је део пакета подршке за породице са децом, посебно осмишљена као одговор на рано укључивање деце са сметњама у развоју у предшколско васпитање и образовање.
 - Она покрива део трошкова боравка у предшколској установи које иначе сноси корисник, а обезбеђује се средствима из републичког буџета путем мреже предшколских установа.
 - Критеријуми за остварење права су дефинисани различито за децу са сметњама у развоју укључену у редовне васпитне групе и у „развојне“ васпитне групе, у које иду искључиво деца са сметњама у развоју.
 - а) За децу са сметњама у развоју која су уписана у редовне васпитне групе, ово право се остварује под истим условима као за дечији додатак и сматра се кумулативним правом, тј. правом које се може остварити под условом да је остварено и право на дечији додатак.
 - б) За децу са сметњама у развоју која су уписана у „развојне“ васпитне групе, не постоје условљавања за директно остваривање овог права, што је у супротности са циљевима инклузивног образовања.
- У укупном износу програмâ материјалне подршке за породице са децом, финансијска издвајања за два наведена инструмента су најмања. Од почетка 2012. до краја новембра исте године, укупна потрошња је била 16,3 милиона динара.
 - На месечном нивоу, просечан број деце корисника ове накнаде у 2012. години је био 303, при чему је половина корисника била из Београда.

3.1.3.2. Главни проблеми и препреке

- **Обухват и одређивање циљне групе** – Иако је циљ оба инструмента пружање подршке укључивању деце из осетљивих група у систем предшколског образовања и већем обухвату системом, искоришћење овог инструмента у Србији је веома скромно и далеко од задовољења стварних потреба, што може бити знак лоше концепције ових инструмената и њиховог администрирања, о чему ће бити више речи у наставку.
- **Слабости концепта и административних захтева**
 - Концепт и административни захтеви прописани Законом о финансијској подршци породици са децом за остваривање права намењених деци са сметњама у развоју у супротности су са циљевима инклузивног образовања утврђених у Закону о основама система образовања и васпитања и Закону о

предшколском образовању и васпитању. Према Закону о финансијској подршци, директно остваривање права подстиче упис деце са сметњама у развоју у „развојне“ васпитне групе, што је супротно циљевима инклузивне политике у образовању, која подстиче упис ове деце у редовне васпитне групе. Опречне одредбе законâ у области просвете и социјалне заштите стварају потешкоће у примени овог инструмента.

- Када је реч о концепту и административним захтевима за остваривање оба права, са једном подгрупом као што је горе наведено, поставља се питање да ли их треба третирати као кумулативна давања, тј. условљена правом породице на дечији додатак, или би једноставно требало омогућити директан приступ њима.
- Осим тога, према поступцима за признавање права деци са сметњама у развоју, потребно је прибавити мишљење комисије за категоризацију деце са сметњама у развоју. Ове комисије су постојале у време писања овог закона, али су, у складу са инклузивном праксом у Србији, замењене новоформираним интерресорним комисијама за процену потреба за додатном образовном, здравственом и социјалном подршком детету или ученику. У пракси, управни поступци за признавање права не прихватају мишљење интерресорних комисија.
- **Лоше администрирање** – Један од разлога за лошу искоришћеност инструмента може се приписати наведеним недостацима у погледу административних захтева, недовољној информисаности о његовом постојању, као и процесу остваривања овог права. Осим тога, присутно је мало интересовање и неангажованост предшколских установа да у већој мери искористе ове инструменте. Критеријуми за пријем у предшколску установу на локалном нивоу не дају приоритет овим групама деце.

3.1.4. Једнократна новчана помоћ

Законом о социјалној заштити је прописана једнократна новчана помоћ као инструмент обезбеђен средствима из републичког буџета за материјално најугроженије породице, у случајевима изузетног угрожавања животног стандарда великог броја грађана. О додели ове помоћи, заједно са критеријумима и циљним групама, одлучује Влада. Једнократна новчана помоћ је 2011. године исплаћена најугроженијим породицама путем мреже центара за социјални рад у износу од 120 милиона динара. Овај инструмент је 2011. године коришћен за неразвијене општине из IV групе.

Ово је додатна и флексибилна мера државе која се активира у кризним ситуацијама, па стога не доприноси одрживом побољшању положаја осетљивих група. Према нашим сазнањима, овај инструмент никада није био усмерен искључиво на децу, већ је само посредно циљао сиромашне породице. Овај инструмент би се евентуално могао циљано користити за проблеме деце, уколико би Влада донела такву одлуку или утврдила приоритете на тај начин.

3.1.5. Мере социјалне заштите центра за социјални рад

3.1.5.1. Основни подаци

- Центар за социјални рад је важан актер у унапређењу образовних изгледа деце у ризику од напуштања школе или деце ван образовног система, на основу овлашћења утврђених Породичним законом. Уколико родитељи не испуњавају своје обавезе у вези са образовањем детета, предвиђене су следеће мере:
 - а) превентивне интервенције путем саветодавног рада у брачном и породичном саветовалишту;
 - б) корективне мере упозорења родитеља на недостатке у вршењу родитељских права, упућивање родитеља у специјализовану установу за посредовање у породичним односима или другу врсту подршке;
 - в) казнене мере – делимично или потпуно лишење родитељског права у случају да се родитељи не придржавају корективних мера;
 - г) приступ одговарајућој материјалној и нематеријалној подршци, укључујући и упућивање на пружаоце услуга, у циљу пружања подршке образовним потребама деце (новчана социјална помоћ, обезбеђивање школског прибора, одеће и обуће итд.).

За разлику од раније представљених мера у одељку о мерама на националном нивоу, овај скуп интервенција није искључиво намењен сиромашном становништву, већ се примењује на општу популацију.

- Евиденције центара за социјални рад не пружају податке о образовном статусу све деце узраста 6–17 година која су корисници система социјалне заштите, већ само за 70,4% деце, што указује на низак ниво интервенције центара за социјални рад у том смислу. Осим тога, 17,1% деце корисника за које подаци о образовању постоје не иду у школу, што значи да би овај постотак могао бити чак и већи, али не постоји евиденција о интервенцијама водитеља случаја из центара за социјални рад у вези са тим.
- Вођење случаја, као метода рада у центру за социјални рад, не обухвата кориснике новчане социјалне помоћи, тј. сиромашно становништво. Законом о социјалној заштити је уведен један нови инструмент центра за социјални рад, намењен сиромашним породицама и деци корисницима новчане социјалне помоћи – индивидуални план активације у оквиру активне политике социјалног укључивања. Активна политика социјалног укључивања за дечију популацију се усредсређује на мере помоћи детету/младој особи да се врати у школу. Стручни радници у центру за социјални рад још увек не примењују овај инструмент зато што подзаконски акт о његовом спровођењу још увек није донет.

- Запослени у центрима за социјални рад:

Табела 4: Запослени у центрима за социјални рад у 2011. години, на дан 31. децембра 2011. године

Финансирање	Руководиоци	Стручни радници	Административни радници	Остали	Укупно
Република	242	1.550	357	216	2.365
Локална самоуправа	21	240	95	214	570
Укупно	263	1.790	452	430	2.935 (са запосленима на одређено време и приправницима: 3.235) ³³
Стручни радници					
Водитељи случаја		994			
Супервизори		109			
Супервизори који обављају и послове водитеља случаја		133			
Остали стручни радници		554*			
Укупно		1.790			

* У групи осталих стручних радника, било је 282 запослених на правним пословима, који се не баве вођењем случаја ни надзором, па нису укључени у непосредни рад са корисницима.

Ако узмемо податак да је 31. децембра 2011. године на евиденцији центара за социјални рад било 469.188 корисника и ако овај број упоредимо са укупним бројем стручних радника у непосредном раду са корисницима, односно са бројем водитеља случаја, супервизора, као и запослених на одређено време и приправника, што укупно износи 1.809 особа, добијамо однос према коме на једног стручног радника долази 259 корисника, што је минимална процена оптерећености послом (Асоцијација центара за социјални рад, децембар 2012). Овај прорачун је урађен на основу укупног броја корисника. У унутрашњој структури центра за социјални рад, организационе јединице које се баве заштитом деце и омладине имају већи број стручних радника у поређењу са другим службама, нпр. за заштиту одраслих и старих, за финансијске послове, услуге у заједници, планирање итд.

- Узимајући у обзир само децу и омладину на евиденцији у поступку вођења случаја, којих има 99.103 (корисници новчане социјалне помоћи нису урачунати у овај број јер нису укључени у поступак вођења случаја), као и стручне раднике у службама за заштиту деце и младих (584), однос између броја социјалних радника и деце/младих је 1:170, што је бољи однос од просечног односа који важи за укупан број водитеља случаја и много бољи него у службама које се баве одраслим и старим особама. Овакав однос би

³³ Од укупног броја запослених, 258 су били запослени на одређено време, а 43 су били приправници. Остали су запослени са уговором на неодређено време.

омогућио стручним радницима да сваком детету/младој особи посвете пуну пажњу у трајању од приближно 1,5 радних дана годишње. Вођење случаја, као процес, дефинисано је стандардима рада³⁴ и обухвата процену, израду плана услуга и мера, што укључује упућивање на одговарајуће услуге и подршку социјалне заштите, као и поновни преглед плана услуга, укључујући до четири посете детету кориснику годишње. Норматив броја водитеља случаја се одређује на основу броја становника у граду/општини, а не према броју корисника центра за социјални рад, а због различите природе случајева тешко је проценити да ли је просек од 9 сати рада на појединачном случају годишње (ако претпоставимо да се дневно ефективно ради 6 сати) оптималан за квалитетан рад усмерен ка појединцу. Према изјавама водитеља случаја, „оно мало времена које социјални радници могу да посвете корисницима не пружа им довољно простора да успоставе повезаност са корисником, а само 22% водитеља случаја је изјавило да имају довољно времена на располагању да темељно прођу одговарајуће услуге и кораке у пружању социјалне заштите кориснику.“ (Асоцијација центара за социјални рад, децембар 2012)

3.1.5.2. Главни проблеми и препреке

- **Давање ниског приоритета образовним потребама** – У оквиру пријављених социјалних проблема, стручни радници у центрима за социјални рад дају низак приоритет препрекама у образовању са којима се деца суочавају. То значи да ће, према стандардима рада, овакав случај бити отворен у редовном поступку, у року од пет дана од дана пријављивања, прва процена ће бити обављена у року од седам дана, а план услуга и мера би требало да буде припремљен у року од 60 дана од отварања случаја. С обзиром на лоше последице које дете може претрпети услед непохађања школе, ово је веома закаснела реакција центра за социјални рад.
- **Лоша сарадња са школом и локалном службом која администрира дечији додатак** – Занемаривање образовних потреба деце из осетљивих група последица је лоше сарадње између релевантних локалних институција. Школа обично са закашњењем пријави одсуство детета, а сарадња скоро и да не постоји између локалних служби надлежних за дечији додатак и центара за социјални рад на пружању подршке деци корисницима дечијег додатка.
- **Ограничени капацитет центра за социјални рад за рад на терену** – У многим локалним самоуправама, центар за социјални рад нема службено возило и ограничава посете на терену на неодложне интервенције. У пракси се то често решава тако што услуге на терену пружају невладине организације, Црвени крст или, у неким локалним самоуправама, педагошки асистенти. Међутим, пружање услуга на терену, у оквиру услуга у заједници, требало би да буде системски обезбеђено у свим локалним самоуправама у Србији.
- **Територијална подела интервенција центра за социјални рад** – Дете које нема пребивалиште у одређеној локалној самоуправи није у надлежности центра за социјални рад у тој локалној самоуправи. До недавно је непоседовање пријаве пребивалишта на територији центра за социјални рад/локалне самоуправе или личних докумената

³⁴ Правилник о организацији, нормативима и стандардима рада центара за социјални рад

представљало препреку и за коришћење услуга центра за социјални рад. Од децембра 2012. године, Правилником о обрасцу пријаве пребивалишта на адреси установе, односно центра за социјални рад и Законом о изменама и допунама Закона о ванпарничном поступку, усвојеним средином 2012. године, уређени су начини добијања извода из матичне књиге рођених за децу из „правно невидљивих“ група, што би требало да отклони ову препреку.

- **Не постоји политика активног укључивања** – Деца корисници новчане социјалне помоћи нису нужно укључена у процес вођења случаја, што значи да немају приступ адекватној помоћи у школовању. У том смислу, они се, заправо, сматрају пасивним корисницима материјалне подршке додељене њиховим породицама.

3.2. МЕРЕ НА ЛОКАЛНОМ НИВОУ

3.2.1. Регресирање трошкова боравка у предшколској установи деце из материјално угрожених породица

3.2.1.1. Основни подаци

- Ова мера је део додатног пакета подршке прописаног Законом о финансијској подршци породици са децом, чији је циљ рано укључивање деце из сиромашних породица у предшколско васпитање и образовање. Према својој замисли, то је адекватан инструмент за рано укључивање сиромашне деце у образовање.
- За разлику од раније представљених социјалних давања, финансирање ове мере је у надлежности локалне самоуправе, у облику субвенционисања учешћа родитеља у трошковима боравка у предшколској установи.
- Према Извештају о анализи ситуације, спроведеној у оквиру програма *IMPRES*³⁵, иако закон даје приоритет упису деце из осетљивих група, а можемо да видимо да је овај финансијски инструмент подржао тај приоритет, стваран обухват деце из породица које примају новчану помоћ или дечији додаток у 15 пилот општина указује на то да се овај приоритет/инструмент не примењује у потпуности. У општинама Ужице и Аранђеловац је мање од 10% деце узраста 0,5–5,5 година из породица које примају дечији додаток уписано у предшколску установу, у Шапцу 10%, у Беочину и Малом Зворнику 22%, у Гаџином Хану 31%, Ражњу 39% и Сурдулици 44%.

3.2.1.2. Главни проблеми и препреке

- **Недостатак у праћењу реализације права** – Спровођење овог инструмента се не прати на националном нивоу, нити постоје смернице о његовом коришћењу у било каквом облику. О коришћењу овог инструмента у локалним самоуправама у Србији не постоји јединствена база података на националном нивоу, нити подаци о броју корисника или

³⁵ Унапређивање предшколског васпитања и образовања у Србији, програм финансиран из Претприступних фондова ЕУ, чији је циљ социјално укључивање и смањење сиромаштва унапређивањем услуга у области предшколског васпитања и ширењем доступности за сву децу, а посебно ону из осетљивих група.

критеријуми за одобравање права. Осим тога, за локалне самоуправе не постоје никакве казнене мере у случају да не примењују овај инструмент.

- **Административни услови за упис у предшколску установу** – Анализа критеријума за упис у предшколско образовање³⁶ показује да се највећи број бодова додељује породицама у којима су родитељи запослени (50), *док се критеријуми осетљивости лоше рангирају и не даје им се приоритет*, а међу њима су следећи: а) ниједан од родитеља/старатеља није запослен (0 бодова), б) самохрани родитељ (10–30), в) здравствено стање родитеља (5), г) препорука за упис детета са сметњама у развоју и детета из хранитељске породице, усвојеног детета, детета из сигурне куће, детета које привремено живи код рођака (10). Уколико више деце на ранг листи има исти број бодова, примењују се следећи критеријуми и бодовање: а) деца из осетљивих група (15) и б) деца чији су родитељи запослени у предшколској установи (10), док се негативно бодује старије дете које је већ примљено у вртић, али родитељи/старатељи не испуњавају уговорне обавезе (-30). У овом последњем случају, није познато да постоји неки правни лек уколико је разлог за неиспуњавање уговорних обавеза губитак посла или погоршање материјалне ситуације итд. Стога можемо рећи да, у пракси, критеријуми за упис деце у предшколску установу не дају приоритет деци из осетљивих група као што је превиђено законом у овој области, што може бити један од разлога за недовољну примену овог инструмента.
- **Концепт** – Један од главних разлога што се приоритет даје запосленим родитељима јесте начин финансирања предшколског васпитања и образовања, где се до 20% економске цене боравка у предшколској установи финансира из учешћа родитеља у трошковима на месечном нивоу. У супротном би локалне самоуправе додатно сносиле трошкове учешћа родитеља, или би давале субвенције из локалних буџета. У том случају би целокупно финансијско оптерећење за предшколско образовање падало на локални буџет, што демотивише локалне самоуправе да промовишу и боље искористе овај инструмент.

3.2.2. Једнократна социјална помоћ

3.2.2.1. Основни подаци

Једнократна социјална помоћ је предвиђена Законом о социјалној заштити, као програм подршке који финансирају локалне самоуправе, у облику новчаних давања и помоћи у натури. Законом је главна сврха овог програма дефинисана као непосредна помоћ за особе/породице које се изненада или тренутно нађу у стању социјалне потребе. Циљне групе и критеријуме за остваривање овог права прописују локалне самоуправе, а једнократна социјална помоћ се администрира кроз центре за социјални рад, али је могу директно пружати и локална службе.

Једнократна помоћ допуњава новчану социјалну помоћ, која се обезбеђује републичким средствима. Према једном ранијем истраживању спроведеном у 30 општина³⁷, готово све локалне самоуправе обезбеђују средства за једнократну новчану помоћ за најугроженије особе, а скоро једна трећина локалних самоуправа из буџета издваја и средства за помоћ у

³⁶Извештај о анализи ситуације, пројекат IMPRES, 2012.

³⁷Анализа ситуације у области социјалне заштите на локалном нивоу, Центар за либерално-демократске студије, 2006.

натури и хуманитарну помоћ. Једнократна помоћ се не обезбеђује системски, већ представља флексибилну меру различитих врста ванредних давања (једнократних исплата).

- Према подацима центра за социјални рад за 2011. годину, у укупној популацији корисника новчане помоћи, већину (43,9%) чине корисници једнократне новчане помоћи.
- Посматрано према намени, једнократна новчана помоћ се у највећем броју случајева додељује ради куповине хране (38,7%), а следи куповина лекова (22,8%), основних кућних потрепштина (14,1%), као и опремање детета за школу (7,9%).
- Извештај центра за социјални рад за 2009. годину показује да су стипендије за децу из осетљивих група представљале један од главних облика материјалне помоћи у систему социјалне заштите. Те године је 4.094 средњошколаца и студената добило стипендије, а од тог броја је 14,7% било из материјално угрожених породица.
- Када је реч о помоћи у натури, подаци центра за социјални рад указују на то да се већина односи на бесплатне оброке, при чему међу корисницима ове помоћи преовлађују Роми са уделом од 70,4%.

Локалне самоуправе, такође, обезбеђују средства за различите врсте помоћи локалном становништву, као што су народне кухиње, субвенције за плаћање комуналних услуга, стипендије за децу из осетљивих група, увећана једнократна новчана помоћ, бесплатан јавни превоз за особе са инвалидитетом итд., али и средства за месечне аутобуске карте, екскурзије, летовања итд.

Подаци које је МОДС³⁸ прикупила о издвојеним средствима из локалних буџета за децу у Србији показују одређене сличности у погледу врста давања и подршке које пружају локалне самоуправе. Пакет расположивих програма углавном укључује школске књиге и прибор, давања у склопу популационе политике, бесплатне оброке (намењене ученицима основних школа или деци ромске националности), трошкове превоза³⁹ (намењеног за децу са сметњама у развоју, ученике основних и средњих школа), екскурзије и новчане подстицаје/стипендије, који у већини случајева представљају давања заснована на заслугама и учинку. Иако постоје сличности у погледу пружених облика помоћи, може се приметити да се критеријуми, циљне групе (сиромашни, Роми, талентовани, заслужни) и поступци обезбеђивања помоћи (путем центра за социјални рад, или у школама) значајно разликују.

³⁸ Мрежа организација за децу Србије

³⁹ Финансирање трошкова превоза је обавеза прописана Законом о основама система образовања и васпитања, и законом је дефинисано да се обезбеђује превоз деце и њихових пратилаца ради похађања припремног предшколског програма на удаљености већој од два километра, ученика основне школе на удаљености већој од четири километра од седишта школе, као и за децу и ученике са сметњама у развоју без обзира на удаљеност местас становања од школе.

3.2.2.2. Главни проблеми и препреке

○ Концепт и примена

- Премда готово све локалне самоуправе обезбеђују средства за једнократну социјалну помоћ, *не постоје никакве националне смернице или препоруке о критеријумима за коришћење ових средстава на најефикаснији и најделотворнији начин за реализацију циљева националних политика подршке сиромашном становништву*. Поред једнократне помоћи, предузимају се и разне друге мере подршке у области образовања и социјалне заштите, али је питање колико су оне усаглашене са мерама на националном нивоу. Једнократна социјална помоћ и друге мере на локалном нивоу представљају дискреционо право локалних самоуправа, а као такве су подложне манипулисању од стране локалних политичара, или могу постати део популистичке политике, па би националне смернице значајно повећале делотворност коришћења оскудних локалних финансија.
- Чини се да локалне мере *немају адекватан ефекат у погледу остваривања националних стратешких циљева*, нарочито када је реч о борби против сиромаштва у ресорима образовања, социјалне и здравствене заштите. Давања се често заснивају на заслугама и нису намењена сиромашнима (нпр. стипендије), или су доступна за сву децу (екскурзије), што отвара питање ефикасног коришћења ионако недовољних локалних средстава. Осим тога, давања се често преклапају са давањима на републичком нивоу, док се, са друге стране, не обезбеђују нека која су заиста потребна (услуге за сиромашне се не пружају услед недостатка средстава). На пример, питање је да ли је потребно на већ постојећи родитељски додатак на републичком нивоу увести исти инструмент на локалном нивоу. Чини се да трошење средстава на овакав начин, уколико није добро испланирано и извршено, не може имати одржив утицај на побољшање социјалне заштите грађана.
- Нема *праћења локалних мера на националном нивоу*, па се ни ефикасност ни ефективност ових мера не може проценити. Поред тога, услед недостатка јединствених база података, на пример, не може се проверити да ли исто дете истовремено прима националну и локалну стипендију.
- *Администрирање локалних давања* – Када ова давања представљају допуну другим социјалним или материјалним мерама помоћи, попут оних које обезбеђује центар за социјални рад, слабости у њиховом администрирању су исте као слабости у расподели националне помоћи, а то су лоше одређивање циљних група, недостатак информисаности итд. У том смислу, нејасно је у којој мери су најискљученије групе које до сада нису обухваћене главним националним давањима (нпр. због непоседовања личних документа) имале присуп овим врстама помоћи и да ли постоје механизми којима се помоћ усмерава ка овим породицама и деци. У случајевима када се давања обезбеђују непосредно, а не путем центара за социјални рад, нема довољно сазнања о критеријумима и поступцима исплате, док је, у исто време, оваква врста расподеле подложнија утицају популистичких локалних политика.

3.3. УСЛУГЕ СОЦИЈАЛНЕ ЗАШТИТЕ У ЗАЈЕДНИЦИ

Законом о социјалној заштити је прописан регулаторни оквир за редовно пружање квалитетних услуга социјалне заштите у заједници, који се заснива на минималним националним стандардима пружања услуга, лиценцирању пружалаца услуга и стручних радника, као и на механизму наручивања услуга социјалне заштите и уговорања пружалаца услуга од стране републичких и локалних власти. Овим регулаторним оквиром је олакшано одрживо планирање и пружање услуга социјалне заштите у заједници у складу са потребама локалног угроженог становништва. Њиме је створен потпуно нови амбијент, приступ и поступак обезбеђивања социјалне заштите и услуга на локалном нивоу уопштено гледано, али и даље није потпуно применљив нити је широко познат у Србији.

Многе од услуга социјалне заштите у заједници, као што су подршка за самосталан живот, центри за дневни боравак деце са сметњама у развоју, персонална асистенција, сигурне куће итд., постале су део стандардног пакета услуга. За пружање ових услуга усвојени су минимални национални стандарди (Правилник о минималним стандардима за пружање услуга социјалне заштите), оне се пружају у великом броју локалних самоуправа и чине део локалних стратешких докумената и локалних одлука о проширеним правима грађана. Међу организацијама цивилног друштва постоји база компетентних пружалаца услуга, а након недавног усвајања Правилника о лиценцирању организација и стручних радника у социјалној заштити очекује се да ускоро постану лиценцирани пружаоци услуга. Донаторске организације, као и само министарство, уложили су пуно енергије у развој услуга социјалне заштите у заједници, али је њихова расположивост широм Србије и даље ограничена, па ово представља област за даљу континуирану подршку и улагање. Илустрације ради, према раније спроведеном истраживању, 21,2% свих локалних самоуправа не обезбеђује услуге помоћи и неге у кући, док само 38,8% има центре за дневни боравак деце са сметњама у развоју⁴⁰. Такође, постоје огромне различитости између општина, у погледу њихове величине и буџета. Тренутно не постоји база података о свим пружаоцима услуга социјалне заштите и врстама услуга које су расположиве у Србији, али је у току пројекат Мапирања услуга и пружалаца услуга социјалне заштите у Србији⁴¹, који треба да пружи ажурирани преглед услуга социјалне заштите, пружалаца услуга и корисника. Осим тога, кад систем лиценцирања буде потпуно функционалан, Завод за социјалну заштиту ће водити евиденцију о лиценцираним пружаоцима услуга социјалне заштите, као и услугама које они обезбеђују.

Из анализе различитих студија и доступног регистра услуга социјалне заштите у заједници⁴² евидентно је да међу постојећим услугама социјалне заштите у заједници *нема услуга социјалне заштите које су посебно намењене подршци сиромашним породицама и деци, за које се може тврдити да су постале део стандардног пакета услуга и да се редовно обезбеђују у систему социјалне заштите*. Примери за ове врсте услуга су подршка за

⁴⁰Distribution of the Social Welfare Services in Serbia, UNDP and Ministry of Labour and Social Policy, Belgrade (January - May 2009).

⁴¹Пројекат финансира Тим за социјално укључивање и смањење сиромаштва, а реализује Центар за либерално-демократске студије

⁴²На интернет страници Завода за социјалну заштиту: <http://www.zavodsz.gov.rs/>

родитеље, услуге на терену за сиромашно становништво, правна помоћ приликом прибављања докумената итд.⁴³ Док ове услуге пружају организације цивилног друштва, оне се финансирају првенствено из донаторских средстава без одрживог механизма финансирања од стране локалних самоуправа. Иако су неопходне и добро допуњавају постојеће државне мере (материјална подршка, додела помоћи у натури), ове услуге социјалне заштите се обезбеђују несистемски и повремено, без иницијатива за њихово укључивање у редовне услуге и без одрживости њиховог финансирања, што доводи до ризика да многе организације цивилног друштва прекину са спровођењем ових програма (више информација о томе можете наћи у документу Мере подршке сиромашном становништву – сектор невладиних организација). Једно од објашњења за нередовно пружање услуга социјалне заштите намењених сиромашном становништу могло би бити схватање да ове услуге традиционално обезбеђује (искључиво) Црвени крст или да их, у сваком случају, финансирају донатори.

3.3.1. Црвени крст

Црвени крст, са организацијама у скоро свим општинама у Србији, традиционални је пружалац услуга из програма хуманитарне и социјалне помоћи за сиромашно становништво. Постоји 186 организација Црвеног крста у Србији (укључујући кровну организацију и две покрајинске организације). Средства за финансирање активности и пројеката Црвеног крста долазе из различитих извора – републичког буџета, покрајинског буџета, локалних буџета и донаторске помоћи. Највећи део средстава националне лутрије (24,4%) троши се на финансирање активности Црвеног крста. Од средстава које обезбеђују локалне самоуправе, 63% је намењено финансирању различитих програма, док је остатак предвиђен за финансирање рада и административних трошкова Црвеног крста.

Активности социјалне помоћи Црвеног крста су следеће:

- **програм народних кухиња,**
- **помоћ у храни и хигијенским средствима** за социјално угрожене породице у општинама на II, III и IV нивоу развијености,
- подела **одеће** прикупљене донацијама на локалном нивоу,
- програм за **опоравак социјално угрожене деце** – организовање десетодневног боравка на мору у објектима Црвеног крста⁴⁴,
- **програм подршке за жртве трговине људима,**
- **програм социјалног укључивања**⁴⁵ **за децу ромске националности и децу са инвалидитетом** у 29 локалних самоуправа подразумева подршку њиховом укључивању у образовање путем менторинга и подршке у учењу, подршке за родитеље итд. Додатни

⁴³У систему социјалне заштите налазимо добар пример пројекта који је финансиран из Фонда за социјалне иновације, у оквиру кога су ромској популацији на терену пружане услуге информисања о правима на новчану помоћ и подршку приликом остваривања тих права, што је привукло више припадника ове искључене групе у систем социјалне заштите.

⁴⁴У 2012. години је 887 деце из осетљивих група из свих делова Србије користило ову врсту помоћи, укључујући децу са Косова, из ромских породица, хранитељских породица или установа за смештај социјално угрожене деце.

⁴⁵Програм се реализује од 2002. године, уз подршку данског Црвеног крста и Међународне федерације црвеног крста и црвеног полумесеца, а од 2009. године уз подршку Швајцарске агенције за развој и сарадњу.

сегмент овог програма је програм **Промоција хуманих вредности**, чији је циљ промовисање ненасиља и развој интеркултурних вредности и поштовања културних и етничких различитости.

- **акције солидарности** и традиционалне помоћи за најугроженије становништво (поклон пакети за новорођенчад, новогодишњи поклони итд.),
- **програми једнократне помоћи у натури за најугроженије становништво** реализују се у 105 локалних самоуправа (на II-IV нивоу развијености).⁴⁶ Генерално, приоритет се даје породицама без прихода, самохраним старачким домаћинствима, социјално угроженим породицама из удаљених сеоских средина, самохраним родитељима без примања и породицама које су гранични случајеви па из тих разлога не остварују право ни на какву помоћ. Сви ови општи критеријуми се додатно прилагођавају локалним околностима.

Најраспрострањенији од ових програма, наведени по опадајућем редоследу, јесу: а) акције солидарности, б) помоћ у храни, хигијенским средствима и одећи, в) превенција трговине људима, г) брига о старим особама, д) програм народних кухиња и ђ) програм социјалног укључивања.

Посматрано по делотворности, према анализи коју је спровео Црвени крст⁴⁷, најбоље ефекте дају програми за задовољење основних животних потреба (храна, хигијенски производи, одећа). Дугорочно гледано, најбољи резултати се остварују уз компоненту психо-социјалне подршке за оснаживање угрожених домаћинстава и појединаца (образовни програми, промена става, узимање учешћа итд.), док је, са друге стране, процењено да акције солидарности и традиционалне помоћи имају најмањи ефекат и да је потребна њихова модернизација.

Према групама корисника, програми су већином намењени а) старим особама (50%), б) најугроженијим породицама, првенствено породицама ромске националности на линији сиромаштва и породицама чији су чланови особе са инвалидитетом које не користе друге програме подршке (25%), а затим следе в) деца и омладина из осетљивих група, г) незапослени и д) особе са инвалидитетом.

⁴⁶ Одабир породица за доделу ове помоћи врше локалне комисије у чијем саставу су представници Црвеног крста, центра за социјални рад и локалне самоуправе.

⁴⁷ Annex to the Strategy: Analysis of the Red Cross Serbia capacities and activities to date in the social area, Red Cross, 2012

3.4. НЕДАВНО ЗАВРШЕНИ И ТЕКУЋИ ДОНАТОРСКИ ПРОГРАМИ ПОДРШКЕ У ОБЛАСТИ СОЦИЈАЛНЕ ЗАШТИТЕ

У табели испод дат је преглед главних донаторских пројеката у области социјалне заштите. Кључни донаторски програми се усредсређују на подршку плурализму пружалаца услуга и развој услуга социјалне заштите у заједници, уз јачање регулаторног оквира (лиценцирање, минимални национални стандарди) потребног за обезбеђивање квалитетних услуга социјалне заштите, као што је предвиђено законом из 2011. године.

Назив	Програм	Временски оквир	Буџет*	Главне активности
Подршка спровођењу Стратегије развоја социјалне заштите	Норвешка и В.Британија	септембар 2006. – децембар 2009. године	4,19 милиона евра	Изградња капацитета Министарства рада, запошљавања и социјалне политике, локалних самоуправа и других заинтересованих актера на националном и локалном нивоу у систему социјалне заштите за ефикасно спровођење Стратегије и Акционог плана, као и ширег процеса реформе социјалног укључивања. Подршка је обухватала следеће: • развој координације и спровођења Стратегије развоја социјалне заштите, планирање социјалне политике на локалном нивоу, развој регулаторног система, фискална децентрализација, координација донатора, односи са јавношћу; • укључивање Завода за социјалну заштиту, Фонда за социјалне иновације, Сталне конференције градова и општина, других ресорних министарстава, локалних самоуправа, центара за социјални рад, установа за смештај и невладиног сектора итд. са утврђеним одговорностима за ефикасно спровођење Стратегије развоја социјалне заштите посредством радних група; • осмишљавање модела за развој минималних националних стандарда пружања 16 услуга социјалне заштите и дефинисање регулаторног система пружања услуга; • увођење методе вођења случаја у све центре за социјални рад; • израда локалних стратешких докумената о социјалној политици у 31 граду и општини, заједно са акционим плановима и буџетима за њихово спровођење; • подршка за 37 нових или постојећих услуга социјалне заштите у заједници путем програма бесповратне помоћи; • унапређење капацитета за стратешко планирање у области социјалне политике у четири велика града; • подршка изради нацрта новог Закона о социјалној заштити итд.

Назив	Програм	Временски оквир	Буџет*	Главне активности
Успостављање и примена система акредитације програма обуке за пружаоце социјалних услуга у Републици Србији	Норвешка	2007–2008. године	0,52 милиона евра	Развој система акредитације у Заводу за социјалну заштиту за програме обуке пружалаца услуга социјалне заштите и социјалних радника. Примена система акредитације представља један од стубова система за осигурање квалитета у области социјалне заштите и пружа чврсту основу за увођење система лиценцирања пружалаца услуга социјалне заштите.
Трансформација резиденцијалних установа за децу и развијање одрживих алтернатива	КАРДС 2006.	2008–2010. године	1,39 милиона евра	Пројекат је спроводио УНИЦЕФ, а односио се на следеће области реформе система социјалне заштите деце, у складу са Стратегијом развоја социјалне заштите и Националним планом акције за децу: - Развој политике и подршка законским реформама, како би се обезбедило остваривање и поштовање права деце без родитељског старања или деце са посебним потребама. - Изградња капацитета и подршка подизању квалитета неге, унапређењем програма намењених деци, повећањем стручних компетенција, одговорности и независног праћења. - Унапређење и развој услуга подршке за породице и децу, укључујући хранитељство, услуге дневног боравка и помоћ за негу у кући.
Подстицање социјалног укључивања путем јачања институција које пружају социјалне услуге у заједници	IPA 2008.	2010–2013. године	5,5 милиона евра	Активности овог пројекта обухватају: - јачање капацитета Министарства рада, запошљавања и социјалне политике за праћење, евалуацију и надзор децентрализованих и добро циљаних услуга социјалне заштите у заједници; - груписање општинских власти у најмање 10 региона у Србији ради усвајања заједничких стратегија услуга социјалне заштите у заједници и развоја циљаних услуга социјалне заштите у заједници на локалном нивоу у циљу спровођења тих стратегија; - сензибилизација јавног мњења у Србији, нарочито на локалном нивоу, о потребама осетљивих група уопште и, конкретно, деце са инвалидитетом, у циљу промене моделâ прихватања ових група у друштву и бриге о њима; - реализација једног уговора о услугама и програма бесповратних средстава.
Успостављање и примена система лиценцирања пружалаца услуга социјалне заштите у Србији	Норвешка	2011–2013. године	0,6 милиона евра	Помоћ Министарству рада и социјалне политике у осмишљавању модела за лиценцирање пружалаца услуга социјалне заштите и његово тестирање у циљу успостављања и примене система лиценцирања у складу са нацртом новог закона.

Назив	Програм	Временски оквир	Буџет*	Главне активности
Подршка деинституционализацији и социјалном укључивању особа са менталним инвалидитетом и менталним обољењима	IPA 2011.	2012–2015. године	5,17 милиона евра	Циљ пројекта је да омогући деинституционализацију и социјално укључивање особа са менталним инвалидитетом и поремећајима менталног здравља путем трансформације институција тако да побољшају своје услуге и пруже подршку развоју социо-здравствених услуга на локалном нивоу.
Подршка социјалном укључивању најугроженијих група, укључујући Рома, путем разноврснијих услуга социјалне заштите у заједници	IPA 2012.	Очекује се да почне	6,5 милиона евра	Реализација овог пројекта ће омогућити веће социјално укључивање осетљивих група, укључујући Рома, ширењем и јачањем интервенција у заједници прилагођених специфичним потребама ових група. У оквиру пројекта предвиђено је следеће: • јачање капацитета локалних самоуправа за управљање политиком социјалног укључивања, као и капацитета локалних самоуправа и пружалаца социјалних услуга за развој иницијатива социјалног укључивања у заједници, изградњом локалних партнерстава и јачим међуресорним повезивањем; • специјална обука водитеља случаја у центрима за социјални рад о поступању у контексту политике инклузије Рома; • реализација програма бесповратних средстава ради јачања мреже, понуде и квалитета постојећих услуга социјалне заштите у заједници, али и подстицања развоја иновативних међуресорних приступа пружању услуга у социјалној заштити, здравству, просвети и запошљавању и подстицања међуопштинске сарадње у пружању услуга социјалне заштите (кластерски приступ), са циљем постизања ефекта економије обима и буџетске ефикасности; • један део програма бесповратних средстава ће посебно бити намењен подршци иницијативама активног укључивања на локалном нивоу којима се унапређује социјална укљученост Рома; • подршка на националном нивоу са циљем укључивања најуспешнијих иновативних иницијатива у стандардне поступке и усвајања минималних националних стандарда, укључујући и развој заједничких стандарда пружања међуресорних услуга у сарадњи са другим релевантним министарствима; • подршка Министарству рада, запошљавања и социјалне политике за управљање даљом децентрализацијом социјалне политике и услуга, давање смерница и подршке локалним самоуправама у том процесу, праћење и евалуацију процеса, ширење најбоље праксе и информисање о политици социјалног укључивања.

На крају представљања мера социјалне заштите којим се непосредно или посредно пружа подршка образовању деце из осетљивих група, а нарочито сиромашне деце и деце ромске националности, анализом је утврђен један број националних и локалних политика и мера, као и чврстих законских и стратешких основа које би могле бити покретачи њиховог спровођења. Међутим, приликом спровођења долази до потешкоћа услед недостатка синергије између различитих мера, недовољне институционалне сарадње на вишем нивоу, слабих капацитета и ниског степена одговорности на националном и локалном нивоу, што доводи до тога да пружање подршке сиромашнима буде прилично хаотично, неадекватно вођено и често неделотворно у подмиривању потреба социјално искључених група.

У том смислу, општи закључци су следећи:

- Велики број иницијатива подршке сиромашном становништву препуштен је локалном нивоу, било да се ради о њиховом администрирању или финансирању, али слабости њиховог спровођења указују на недовољне локалне капацитете за усаглашавање и примену ових политика. На тај начин се у великој мери омета повезаност између планирања буџета и мера и ефикаснијег утврђивања и циљања корисника.
- Стиче се утисак да је систем социјалне заштите на локалном нивоу организован према мерама и активностима, разбацаним по различитим телима која су за њих надлежна, уместо као систем усредсређен на појединца. Тако корисници остају ускраћени за своје основне социјалне потребе, док одговорност за такво стање лежи негде на ничијој земљи између строго ограничених надлежности различитих институција. Требало би побољшати координацију и планирање спровођења мера на локалном нивоу које обезбеђују центри за социјални рад, локална одељења за друштвене делатности, Црвени крст и невладине организације, као и праћење њиховог спровођења.
- Мере намењене угроженој деци изгледају као да нису добро координиране између различитих ресурса (образовања и социјалне заштите) или нивоа власти (националног и локалног). Недостаје институционална координација и сарадња између ова два ресурса на националним циљевима у оквиру сваког од ресурса и на мерама које се предузимају ради остварења тих циљева. Пример за то су закони из области образовања и социјалне заштите који имају супротне одредбе по питању приступа инклузији деце са сметњама у развоју, што ствара тешкоће у њиховој практичној примени.
- Не постоји системско праћење укључивања секторских циљева националне политике у локалне стратешке документе и њиховог спровођења локалним одлукама и финансирањем из локалних буџета. Недовољна повезаност база података ресурса социјалне заштите и образовања, на националном и локалном нивоу, у значајној мери онемогућава процену ефекта било које мере и политике, или планирање будућих интервенција.
- Спровођење једног броја постојећих мера које су добро конципиране да одговоре на циљеве социјалног укључивања већ годинама је испод потребног нивоа, при чему није

било адекватних напора да се узроци неодговарајућег спровођења отклоне (нпр. у случају социјалних давања за предшколско васпитање и образовање).

- Уместо иновативнијег/креативнијег или прилагођеног приступа налажењу решења за тешку ситуацију у којој се налазе сиромашна деца и деца ромске националности на локалном нивоу, анализом је утврђено да су мере које се обезбеђују на националном нивоу само преписиване на локални ниво (нпр. мере популационе политике), што је за последицу имало недостатак средстава за неке друге потребне интервенције.
- Услуге социјалне заштите у заједници су крајње недовољно заступљене међу иницијативама подршке сиромашном становништву на локалном нивоу. Ове услуге се обезбеђују несистемски и повремено, коришћењем донаторских средстава, без иницијатива за њихово укључивање у редовне услуге и распрострањеније пружање.

Као одговор на слабости утврђене у овом документу, у наставку је дат први скуп препорука о мерама за побољшање заштите и помоћи социјално најискљученијим групама са становишта образовања:

А) **Потребно је изменити Закон о финансијској подршци породици са децом, тако да буде ефикаснији и усаглашен са прописима у сектору образовања.** Препоруке се односе на инструменте прописане овим законом, које су анализирале у овом документу:

- 1) ***Потребно је побољшати програм дечијег додатка.*** Неколико краткорочних и средњерочних препорука за унапређење обухвата, дефинисања циљних група и модернизацију овог инструмента, формулисаних на основу студије која је коришћена у анализи, предвиђају: аутоматско укључивање породица са децом која су корисници новчане социјалне помоћи, уз достављен доказ о редовном школовању; ограничавање права на дечији додаток према броју деце (предлог је да то буде највише четири детета), уместо према редоследу рођења детета; измену управног поступка, што се првенствено односи на процену прихода од пољопривредног земљишта и изbacивање катастарског прихода, уз задржавање имовинског цензуса за нерегистрована пољопривредна добра; увођење скале еквиваленције Организације за европску сарадњу и развој приликом израчунавања доходног цензуса и повећање цензуса у циљу проширења обухвата деце програмом дечијег додатка; повећање износа дечијег додатка и увођење различитих износа за децу узраста до 14 година и старију децу; укидање услова здравственог осигурања за остваривање права на дечији додаток. Поред законских измена, реализацију и одређивање циљних група програма дечијег додатка могуће је побољшати закључивањем протокола о сарадњи између општинских служби надлежних за дечије додатке и центара за социјални рад, на задовољавању образовних потреба деце из осетљивих група информисањем о правима на дечији додаток на начин који је разумљив корисницима из ове категорије. Локалне самоуправе у којима је удео осетљивих група у укупном становништву испод републичког просека треба да добију надзор и подршку у одређивању циљних група корисника.
- 2) ***Накнада трошкова боравка у предшколској установи за децу без родитељског старања и децу са сметњама у развоју мора бити унапређена*** и треба изменити законски поступак тако да буде усаглашен са циљевима образовне политике, који предвиђају повећање обухвата ове деце. Изменама треба предвидети прихватање мишљења интерресорних комисија о детету и

омогућити директно остваривање овог права без условљавања коришћењем дечијег додатка и без услова уписа детета у развојну или редовну васпитну групу. Даље активности би требало да укључе израду смерница или упутства/приручника за предшколске установе за коришћење овог инструмента и увођење механизма којим би локалне самоуправе и предшколске установе биле у обавези да извештавају/прате коришћење овог права; подизање свести и информисање широког круга јавности о овом праву; изградњу капацитета запослених у локалним самоуправама и предшколским установама.

- 3) ***Регресирање трошкова боравка у предшколској установи деце из материјално и социјално угрожених породица*** потребно је ревидирати, а предлози су следећи: будући да се кључне мере подршке за сиромашне обезбеђују са републичког нивоа, треба размотрити обезбеђивање средства за учешће у трошковима предшколског образовања деце из сиромашних породица и из републичког буџета, чиме би се смањило оптерећење на локални буџет и, на тај начин, дао подстицај за адекватније коришћење овог инструмента. Ова препорука је усклађена са препорукама датим у студији о финансирању предшколског образовања.⁴⁸ На овај начин би, такође, могло бити остварено боље праћење и већа делотворност овог инструмента. Треба повезати локалне базе података о корисницима дечијег додатка и новчане социјалне помоћи, ради бољег одређивања циљних група деце за овај инструмент.
 - 4) ***Дефинисати локалне мере којима је могуће допунити подршку деци из осетљивих група која се обезбеђује на републичком нивоу*** (стипендије за сиромашне и Роме, екскурзије, храна, одећа итд.) и дати смернице о могућим критеријумима за њихово спровођење.
 - 5) ***Унапредити развој и пружање услуга које би представљале допуну и биле у свези са новчаним давањима са републичког нивоа*** – за борбу против сиромаштва деце из осетљивих група нису довољна само новчана давања, већ им је потребна подршка у виду услуга превенције, развоја родитељских компетенција, информисања и помоћи на терену итд., да би деца имала боље изгледе у образовању.
- Б) **Центри за социјални рад би требало да дају приоритет образовним потребама деце из осетљивих група у склопу својих интервенција, а у оквиру политике активације требало би да пружају помоћ деци корисницима новчане помоћи ради унапређивања њихових образовних изгледа.** Када предшколска установа или школа пријаве одсуство детета центру за социјални рад, случај би требало отворити по хитном поступку, јер сваки додатни дан непохађања школе има изузетно неповољне последице за дете и ширу заједницу. Центри за социјални рад треба да унапреде своје евиденције и ажурирају податке о образовном статусу сваког детета у својој евиденцији. Неопходно је покренути поступке вођења случаја и активације за сваког корисника новчане социјалне помоћи, као и корисника дечијег додатка када је реч о деци школског узраста, што би требало да омогући породицама и деци да искористе одговарајуће услуге и подршку која им је расположива у заједници. Министарство рада, запошљавања и социјалне политике треба

⁴⁸ Улагање у образовање у раном детињству у Србији, Београд, септембар 2012. године, УНИЦЕФ

да да јасна упутства о давању приоритета образовним изгледима сваког детета корисника центра за социјални рад, али и детета о коме пријаву поднесе школа у заједници. Овај проактивни приступ би, такође, захтевао јачање институционалне сарадње између центара за социјални рад, локалних одељења за друштвене делатности, школа и интерресорних комисија. Када је реч о корисницима новчане помоћи, то би изискивало доношење подзаконског акта о активном укључивању, тестирање индивидуалних планова активације, организовање обука за стручне раднике у центрима за социјални рад и припрему анализе финансијске оправданости за додатна улагања, уколико буде потребно ангажовање нових радника у центрима за социјални рад, с обзиром да тренутни број предмета по стручном раднику не обухвата кориснике новчане социјалне помоћи.

- В) **Проширити доступност социјалних услуга у заједници за подршку сиромашној деци, подстицањем одлука о улагању локалних самоуправа, као и коришћењем будућих донаторских програма подршке за иницијативе социјалног укључивања.** У свом концепту, систем социјалне заштите нуди бројне могућности за повезивање мера и политика за подршку образовању деце из осетљивих група преко социјалних услуга. Ове могућности обухватају вођење случаја, као полазну тачку за утврђивање потреба и увођење корисника у систем пружања услуга, планирање социјалне политике, механизам наручивања и уговарања, пружаоце социјалних услуга који раде са децом, минималне стандарде који омогућавају увођење најбољих примера из праксе у систем, при чему све ове могућности треба користити. У даљем планирању социјалне заштите потребно је дати већи приоритет деци из социјално искључених група. Такође, пројекат о интегрисаним социјалним услугама социјалне на локалном нивоу, који се финансира из Инструмента за претприступну помоћ, као и сродни програми бесповратне помоћи намењени локалним самоуправама, треба да усвоје овај приоритет, развију нове иницијативе, уведу најбоље примере из праксе у редовне токове и даље развијају капацитете на локалном нивоу за будуће коришћење програма бесповратних средстава намењених социјалном укључивању.

ЛИТЕРАТУРА

1. Асоцијација центара за социјални рад (децембар 2012), *Процена стања примене Правилника о организацији, нормативима и стандардима рада центра за социјални рад: из перспективе стручњака центара за социјални рад*. УНИЦЕФ.
2. Центар за либерално-демократске студије (2012), Програм дечијих додатака у Србији: Анализа и препоруке за унапређење. У Б. М. Гордана Матковић. Београд: УНИЦЕФ.
3. Центар за либерално-демократске студије (2012), *Финансирање социјалне заштите на локалном нивоу у Републици Србији*. УНИЦЕФ.
4. Communication from the Commission (2011), *Early Childhood Education and Care: Providing all our children the best start for the world of tomorrow*. Brussels.
5. *Извештај о анализи ситуације*, Унапређење предшколског васпитања и образовања у Србији (IMPRES), програм финансиран из Инструмента предприступне помоћи (2012).
6. IPSOS Strategic Marketing. (June 2012). *Analysis of the Drop-out from Compulsory Education: Role of Institutions and Processes at Local Level*.
7. *Анализа ситуације у области социјалне заштите на локалном нивоу, истраживање у 30 општина*, Гордана Матковић (2006).
8. Анализа утицаја државне финансијске подршке сиромашнима, Гордана Матковић и Бошко Мијатовић (2008).
9. Министарство рада и социјалне политике (2012), *Годишњи извештај о раду за 2011. годину*.
10. *Преглог практичне политике: Финансијска подршка породицама са децом*, Мрежа организација за децу Србије (МОДС), 2012.
11. Oxford Policy Management (2007). *Options for Delivering Social Assistance: A Feasibility Study*. Belgrade.
12. Oxford Policy Management, Victor Giosan (2009). *Assessment of the actual allocation of functions and financial resources among central and local level in the domain of social welfare services*.
13. Републички завод за социјалну заштиту (2012), *Извештај о раду центара за социјални рад за 2011. годину*.
14. UNDP, Ministry of Labour and Social Policy (2009). *Distribution of the Social Welfare Services in Serbia*.
15. Истраживање вишеструких показатеља (MICS), УНИЦЕФ (2010).