



**SOCIJALNO UKLJUČIVANJE**  
na lokalnom nivou



**Priručnik**



SOCIJALNO UKLJUČIVANJE NA LOKALNOM NIVOU  
PRIRUČNIK

Danilo Vuković (urednik)  
SOCIJALNO UKLJUČIVANJE NA LOKALNOM NIVOU

*Izdavač*

SeConS – Grupa za razvojnu inicijativu

*Za izdavača*

Olivera Vuković

*Autori*

Marija Babović

Olivera Vuković

Slobodan Cvejić

Danilo Vuković

*Dizajn*

Dosije studio

Comparative

*Štampa*

Dosije studio, Beograd

ISBN 978-86-913917-3-7

Tiraž 300

**SOCIJALNO UKLJUČIVANJE NA  
LOKALNOM NIVOU  
PRIRUČNIK**

Beograd  
2012

Ova publikacija je nastala uz podršku Evropske unije. Sadržaj publikacije je isključivo odgovornost SeConS – Grupe za razvojnu inicijativu i ni na koji način ne odražava stavove Evropske unije.



Delegation of the European Union to the Republic of Serbia  
Under the Support to Civil Society Project, funded by EU

Projekat finansira delegacija Evropske unije u Republici Srbiji  
Projekat "Podrška civilnom društvu"

# Sadržaj

Izjava zahvalnosti .....	7
1. O priručniku .....	9
2. Šta je politika socijalnog uključivanja i socijalne zaštite i kakva je uloga lokalnih samouprava? .....	11
A. Šta je koncept socijalnog isključivanja? .....	12
B. Šta su politike socijalnog uključivanja u EU i Srbiji? .....	19
C. Zašto se politike socijalnog uključivanja vode na lokalnom nivou? .....	27
D. Koje politike socijalnog uključivanja se mogu voditi na lokalnom nivou? .....	31
3. Kako se integrišu politike socijalnog uključivanja u opštinske odluke i mere? .....	41
E. Kako se donose odluke u lokalnim samoupravama? .....	42
F. Kako se donose strategije? .....	44
G. Kako da lokalne samouprave integrišu politike socijalnog uključivanja u svoje odluke i strategije? .....	47
H. Institucionani mehanizmi za praćenje primene i efekata politika socijalnog uključivanja? .....	56
4. Praćenje stanja socijalnog uključivanja i socijalne zaštite na lokalnom nivou .....	65
Reference .....	74





# Izjava zahvalnosti

**O**vaj priručnik je nastao u okviru projekta „Socijalno uključivanje na lokalnom nivou“ u partnerstvu sa opštinom Pirot, a uz finansijsku podršku Evropske unije.

Značajan doprinos u izradi priručnika dali su predstavnici/e opštine: Pirot, Kruševac, Babušnica, Boljevac, Ivanjica i Prokuplje, kao i predstavnici/e Tima za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva Republike Srbije. Zahvaljujemo se svima na korisnim sugestijama i posvećenosti koju su pokazali tokom rada.

Nadamo se da će ova alatnica pomoći i ostalim opštinama u Srbiji da unaprede svoje politike socijalnog uključivanja i socijalne zaštite.



# 1.

## O priručniku

Ovaj priručnik su priredili stručnjaci nevladine organizacije SeConS – grupa za razvojnu inicijativu, u saradnji sa Timom za socijalno uključivanje opštine Pirot, a uz podršku Evropske unije. Rad na priručniku sproveden je u okviru projekta „Socijalno uključivanje na lokalnom nivou“, kao deo alata za unapređenje znanja i kapaciteta lokalnih aktera u razvoju i implementaciji politika socijalnog uključivanja. Pored ovog priručnika, paket alata sadrži i program obuke, kao i materijale za obuku.

Priručnik je zamišljen kao resurs lokalnim vlastima i drugim akterima zainteresovanim za razvoj i sprovođenje politika socijalnog uključivanja u lokalnoj zajednici koji će im pomoći da unaprede svoja znanja i veštine u ovoj oblasti. Iz tog razloga, odlučili smo da se u ovom priručniku damo odgovor na tri ključna pitanja:

1. Šta su politike socijalnog uključivanja?
2. Kako se ove politike integrišu u rad lokalne samouprave i njene odluke i mere?
3. Kako se prati stanje u lokalnoj zajednici u pogledu socijalnog uključivanja i socijalne zaštite?

Dakle, naš cilj je da pomognemo lokalnim samoupravama da kreiraju i sprovode mere socijalnog uključivanja, u okvirima svojih nadležnosti i resursa koje im stoje na raspolaganju. Ovaj priručnik daje niz opštih i konkretnih predloga. On daje predloge kako da se proveri uticaj postojećih odluka i strategija sa stanovišta socijalnog uključivanja, kako da buduće odluke budu napravljene tako da se njihove negativne posledice po socijalno uključivanje umanje ili potpuno otklone i kako da se ti i zahtevi sprovođenja lokalnih politika socijalnog uključivanja, sprovode sa postojećim ili nešto unapređenim lokalnim kapacitetima i resursima. Ovaj priručnik ne nudi predloge konkretnih mera socijalnog uključivanja koje su u nadležnosti lokalnih samouprava. Takve ideje mogu se pronaći u publikaciji Vlade Republike Srbije „Kratak pregled Prvog nacionalnog izveštaja o socijalnom isključivanju i smanje-

nju siromaštva u Republici Srbiji – Uloga lokalnih samouprava“<sup>1</sup>. Ovaj priručnik, zapravo, nudi predlog jednog okvira za buduće planiranje i sprovođenje politika socijalnog uključivanja na nivou opština.

Kreiranje javnih politika je, idealno gledajući, demokratski, odgovoran i stručno zasnovan proces procene uticaja, vaganja alternativa, izbora najbolje opcije, procena zahteva i efekata. U stvarnosti, taj proces je ograničen kapacitetima lokalnih samouprava da prikupljaju i obrađuju podatke (kao i dostupnošću samih podataka), brojem i kvalitetom zaposlenih, administrativnim procedurama, pa u krajnjoj liniji i ovlašćenjima lokalne samouprave. U ovim okvirima kretali smo se u pripremi priručnika – on nudi rešenja koja se mogu primeniti u domaćem kontekstu. Siguro je da ima boljih rešenja, samo što ona ne spadaju u realna i ostvarljiva, imajući u vidu kapacitete i resurse tipične lokalne samouprave u Srbiji. Na kraju, pred nama je jedna živa tema koja ne omogućava „zatvaranja poglavlja“, već naprotiv, stalni napor ka usavršavanju i razvoju.

Priručnik je deo alatnice koja sadrži još i detaljnu listu indikatora za praćenje socijalne uključenosti na lokalnom nivou i paket obuke, koji se nalazi u odvojenim sveskama.

---

1 Ova publikacija može se preuzeti sa internet prezentacije Tima za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva pri Kabinetu potpredsednika Vlade za evropske integracije, na adresi [www.inkluzija.gov.rs](http://www.inkluzija.gov.rs) .

## 2.

# Šta je politika socijalnog uključivanja i socijalne zaštite i kakva je uloga lokalnih samouprava?

**P**red svakom državom, društvom i lokalnom zajednicom nalaze se dva ključna cilja: da se razvijaju, što znači ostvaruju više ekonomskih vrednosti i kvalitetnije uslove života, kao i da obezbede da svi članovi i članice te zajednice imaju jednake šanse da se uključe u procese razvoja i ostvare za sebe te kvalitetnije uslove života. O onim pojedincima i grupama koji nisu uspevali da se uključe u važne društvene procese, pristupe različitim društvenim resursima i obezbede minimum pristojnih uslova života, decenijama se u Srbiji razmišljalo kao o siromašnima. Čitavi krajevi naše zemlje tradicionalno su siromašni i nerazvijeni (na primer, Jugoistočna Srbija), kao i neki delovi naše populacije (na primer, seosko stanovništvo). Za neke etničke grupe (na primer Rome), vezujemo višegeneracijsko siromaštvo, a nove društvene i ekonomske okolnosti dovele su do novog siromaštva (na primer, starih ili zaposlenih radnika). Mnoge državne mere usmerene su protiv siromaštva: podrška zapošljavanju, mere za unapređenje poljoprivrede, razvoj usluga socijalne zaštite u zajednici, subvencije komunalnih usluga, socijalna pomoć i narodne kuhinje, itd. Međutim, danas se o siromaštvu razmišlja nerazdvojno od socijalne isključenosti, a u Evropskoj uniji i Srbiji politike borbe protiv siromaštva transformisale su se u *politike socijalnog uključivanja*. Ove politike značajno su povezane sa merama razvoja, ali i dalje obuhvataju i socijalnu zaštitu. Stoga je politika socijalnog uključivanja zapravo jedan nov način da se posmatra stvarnost i na osnovu toga kreiraju državne mere i politike. U ovom poglavlju mi ćemo prvo objasniti šta su politike socijalnog uključivanja, a onda i kakvu ulogu u razvoju i sprovođenju ovih politika ima lokalna samouprava. No, pre toga, potrebno je da objasnimo neke ključne pojmove.

## A. Šta je koncept socijalnog isključivanja?

Koncept socijalne isključenosti je relativna novina u našoj politici i stručnom radu različitih službi – od obrazovanja do socijalnog rada. Socijalna isključenost je neraskidivo povezana sa siromaštvom, pa ćemo u ovom delu priručnika:

- Jasno definisati šta je socijalna isključenost;
- Definirati i šta je siromaštvo;
- Pokazati zašto su ova dva problema značajna za lokalne samouprave.



## Šta je socijalna isključenost?

Na nivou Evropske unije, socijalna isključenost definisana je kao „proces kojim su određeni pojedinci gurnuti na ivicu društva i sprečeni u punom učestvovanju u društvu zbog svog siromaštva ili nedostatka osnovnih znanja i mogućnosti za doživotno učenje, ili kao rezultat diskriminacije. Ovo ih udaljuje od zaposlenja, prihoda i mogućnosti obrazovanja, kao i od društvenih mreža, okvira i aktivnosti zajednice. Ovakvi pojedinci imaju malo pristupa vlasti i organima donošenja odluka i na taj način se često osećaju nemoćnim i nesposobnim da uzmu kontrolu nad odlukama koje utiču na njihov svakodnevni život“<sup>2</sup>.

Postoje tri osnovne dimenzije socijalne isključenosti: ekonomska, politička i društvena isključenost.

*Ekonomska isključenost* javlja se kada nismo uključeni u tržište rada, to jest, kada smo nezaposleni ili neaktivni (što se odnosi na one koji su obeshrabreni u traženju posla). Drugi oblik ekonomske isključenosti je isključenost iz raspodele ekonomskih resursa ili kao siromaštvo. Nezaposlenost, a pogotovo dugotrajna (više od 12 meseci) smanjuje sposobnost pojedinaca i porodica da se samostalno brinu o sebi. Dugotrajno nezaposleni su odsečeni od mreža i informacija koje su često presudne pri nalaženju posla. Zato ovaj oblik socijalne isključenosti gotovo neminovno vodi u siromaštvo.



---

2 Council of the European Union, *Joint report by the Commission and the Council on social inclusion*, Brussels, 2004

*Politička isključenost* odnosi se na pojedince koji nisu adekvatno uključeni u političke procese. Oni ne glasaju, ne učestvuju na protestima, nisu angažovani u svojim zajednicama i često nemaju nikakav kontakt sa vlastima. Politička isključenost može biti dobrovoljna (kao u slučaju glasačke apstinencije), a može biti i posledica nedostatka obrazovanja, informacija ili fizičke udaljenosti. Na nju mogu uticati i i drugi faktori, kao što su predrasude (tiho ili otvoreno odbacivanje pripadnika etničkih manjina, seksualnih manjina ili žena) ili fizičke prepreke (prema, na primer, osobama sa invaliditetom). Politička isključenost onemogućava ljude da utiču na odluke javnih službi i državnih organa i tako zastupaju svoje interese i unaprede svoj položaj.





*Društvena isključenost* označava umanjene mogućnosti pojedina da koriste socijalne usluge, učestvuju u aktivnom životu zajednice, kao i smanjen stepen komunikacije i interakcije među ljudima. Društvena isključenost javlja se kao ograničen pristup uslugama obrazovanja, zdravstvene ili socijalne zaštite; redukovani društveni životi porodice i zajednice koji može imati dugoročne posledice po decu, odrasle, porodice i grupe; i smanjene socijalne interakcije koje umanjuju socijalni kapital i uništavaju socijalne mreže, pa se informacije teže prenose, a sistemi podrške među ljudima slabe.



### ***Šta je siromaštvo?***

U definisanju siromaštva postoje razlike u mišljenjima. Po najužoj definiciji siromaštvo je odsustvo finansijskih sredstava potrebnih za zadovoljenje osnovnih životnih potreba. U nešto širim definicijama naglasak ostaje na materijalnim aspektima, ali se siromaštvo shvata kao život čija je glavna osobina to da se potrebe ne zadovoljavaju. Još šire definicije siromaštva obuhvataju pored materijalnih elemenata i nematerijalne, pa se siromaštvo gotovo poistovećuje sa socijalnom isključenošću, zato što podrazumeva i nemogućnost učestvovanja u društvu. Ipak, siromaštvo se i dalje posmatra isključivo kao posledica nedostatka finansijskih ili materijalnih resursa.

**Prema zvaničnoj definiciji Evropske unije, *siromašni pojedinci ili porodice su oni čiji su resursi (dobra, novčani prihodi i usluge iz javnih i privatnih izvora) toliko mali da ih isključuju iz minimuma prihvatljivog načina života u državi članici u kojoj žive*<sup>3</sup>.**



---

3 Council of the European Union, „Council Decision of 19 December 1984 on Specific Community Action to Combat Poverty“, 85/8/EEC, OJEC, L 2, Brussels.

## ***Zbog čega je koristan koncept socijalne isključenosti?***

Koncept socijalne isključenosti dopunjuje koncept siromaštva, ali ga ne zamenjuje. Analiza socijalne isključenosti pomaže nam da:

- Jasnije uočimo *faktore* koje ljude odvode u siromaštvo i socijalnu isključenost, kao i one koji im pomažu da se izvuku iz siromaštva i socijalne isključenosti;
- Ukažemo da je socijalna isključenost povezana sa *kršenjem* nekih osnovnih *prava* (na primer, prava na obrazovanje i zdravstvenu zaštitu);
- Otkrijemo mehanizme *diskriminacije* (na osnovu roda, etničke pripadnosti i sl.) koji stoje u osnovi socijalne isključenosti; i
- Ukažemo da elemente socijalne *nepravde* koji su povezani sa siromaštvom i socijalnom isključeñošću.



## ***Koliko su domaći akteri upoznati sa konceptom socijalne isključenosti?***

Rekli smo već da je pojam socijalne isključenosti relativno nov. Različite analize sprovedene u procesu izrade ovog priručnika, kao i drugi izvori podataka, pokazuju da pojam socijalne isključenosti nije naročito poznat državnim službenicima, iako je u javnoj upotrebi već nekoliko godina. Još su manje poznati pojmovi socijalnog uključivanja i politike socijalnog uključivanja, dok tek neznatan broj službenika s kojima smo razgovarali zna nešto detaljnije da kaže o, na primer, politikama socijalnog uključivanja u Evropskoj uniji.

### **Šta smo naučili?**

- Pojam socijalna isključenost ne zamenjuje pojam siromaštva, već ga dopunjuje. Pojam socijalne isključenosti ukazuje nam na faktore koji „isključuju“, a to su ekonomski i politički procesi, predrasude i sl. Zahvaljujući tome što ukazuje ne samo na stanje siromaštva, već i na druge aspekte isključenosti, ovakav pristup omogućava da se kreiraju javne mere koje će da odgovore na uzroke (kao što je, na primer, isključenost iz procesa obrazovanja ili sa tržišta rada), kao i na posledice (kao što je, na primer, nedostatak materijalnih sredstava za život).
- Pojam socijalne isključenosti je nov i državni i javni službenici u Srbiji još treba da uče i da se upoznaju sa njim. Jedan razlog više je to što se sve relevantne javne politike usmeravaju ka i rukovode upravo idejama socijalnog uključivanja.

## B. Šta su politike socijalnog uključivanja u EU i Srbiji?

Dokumenta Evropske unije govore o *socijalnom uključivanju i politikama socijalnog uključivanja* jer se smatra da, u duhu afirmativnih politika, treba koristiti pozitivne odrednice. To, međutim, ne menja činjenicu da su u središtu politike socijalne uključenosti i dalje problemi siromaštva i socijalne isključenosti. Korišćenje pozitivne odrednice, socijalna uključenost, ukazuje i na to da je za procese evropskih integracija značajno ne samo smanjiti siromaštvo i socijalnu isključenost, već izgraditi i nove osnove socijalne kohezije, uključenosti i aktivne participacije svih građana. Zbog toga se termin socijalna uključenost najčešće koristi kada je reč o *politikama i javnim merama*, a termini siromaštvo i socijalna isključenost kada se govori o *problemima* na koje se date politike odnose.



## ***Politika socijalnog uključivanja u EU***

U Evropskoj uniji, okvir unutar koga se države članice bore protiv siromaštva i socijalne isključenosti zove se *politika socijalnog uključivanja i socijalne zaštite*. Iako primarno predstavlja deo socijalne politike, politika socijalnog uključivanja je suštinski *međusektorska politika*. Ona polazi od pretpostavke da je integracija na tržištu rada glavni put socijalnog uključivanja, pa je veliki broj intervencija usmeren upravo na ovu oblast. Tu nalazimo programe podrške nezaposlenima da se zaposle, programe doživotnog obrazovanja, prekvalifikacije i dokvalifikacije u skladu sa potrebama tržišta rada i sl. Osim toga, poseban naglasak stavlja se na zapošljavanje onih kategorija koje najteže dolaze do posla: mladih, žena, starijih radnika, osoba sa invaliditetom itd.

Obrazovanje se posmatra kao kanal pripreme za svet rada i zato se u ovoj oblasti insistira na podršci obrazovanju, posebno za one kategorije koje su posebno rizične (manjinske grupe, mlade iz siromašnih porodica i sl.). Sam obrazovni proces prilagođava se zahtevima privrede i tržišta rada.

Sistem socijalne zaštite brine o onima koji ispadaju sa tržišta rada i ne uspevaju da se integrišu. Ali, za razliku od ranijih perioda, kada su države davale izdašne i dugotrajna materijalna davanja (socijalnu pomoć i nadoknadu za slučaj nezaposlenosti), sada se sve više insistira na pomoći koja je uslovljena odgovarajućim trudom pojedinaца da se samostalno bore sa životnim nedaćama (tako, na primer, da bi dobili pomoć, korisnici po pravilu moraju aktivno tražiti posao, pohađati kurseve i sl.).



PROCES SOCIJALNE INTEGRACIJE

**OBRAZOVANJE  
I ZDRAVLJE**

Sistemi obrazovanja i zdravlja stvaraju preduslove za socijalnu integraciju zdravih i obrazovanih građana kroz zapošljavanje, odnosno, kroz uključivanje na tržište rada i u širu društvenu zajednicu.



**TRŽIŠTE RADA**

U savremenim društvima, tržište rada predstavlja osnovni kanal društvene integracije.



**SOCIJALNA ZAŠTITA I DRUGE INTERVENCIJE**  
Pružanje podrške onima koji nisu uspjeli da se integrišu u društvo kroz tržište rada i pružanje različitih oblika podrške za kvalitetniji život

U savremenim ekonomijama, sistem obrazovanja prilagođen je potrebama tržišta rada – stvara kadrove za kojima postoji realna potreba. Međutim, može se desiti da se stvaraju nepotrebni ili zastareli obrazovni profili ili da se ne školuje dovoljno kadrova u strukama koje su tražene. Zato je važno povezati obrazovni sistem sa potrebama tržišta, ali i pružati podršku onima koji imaju veće teškoće da završe školu. Osim toga, važno je inovirati sam obrazovni proces tako da se stvaraju kadrovi koji će se razvijati dalje od samih potreba ekonomije i tržišta rada i stvarati nove oblike ekonomije.

Zdravstvena zaštita omogućava da se održava zdravlje stanovništva, jer je zdravlje uslov kvalitetnog života a samo zdravi građani se mogu aktivno uključiti u sve aspekte života u društvu.

Sam po sebi, privredni rast ne rešava problem zaposlenosti. Ma koliko se razvijala privreda, neke grupe će ostati po strani: seoska populacija, nisko kvalifikovani radnici, Romi, stariji radnici koji su otpušteni tokom restrukturiranja preduzeća i privrede i sl. Iz tih razloga, pruža se podrška onima koji nisu ispunili sve zahteve tržišta rada, na primer, onima koji nemaju adekvatne kvalifikacije i veštine ili nemaju radno iskustvo. Sa tržišta rada mogu doći intervencije koje su usmerene ka obrazovanju (stipendiranje, staziranje, radne posete i sl.) ili socijalnoj zaštiti (radno angažovanje korisnika nadoknada, obuke za korisnike, učenje kroz rad i sl.).

Ova oblast obuhvata socijalnu pomoć i usluge socijalnog rada za pojedince i porodice. Intervencije u ovom domenu usmerene su ka onima koji nisu uspjeli da se integrišu u društvo: nemaju stabilan posao i prihode, žive u problematičnim okolnostima (nemaju funkcionalne porodice, nemaju stan ili kuću i sl.) ili se suočavaju sa nizom drugih problema, kao što su porodično i vršnjačko nasilje, alkoholizam i narkomanija, problemi u ponašanju i pristupnosti itd. Povezivanje ovih intervencija sa obrazovanjem i tržištem rada pomaže dugoročnoj integraciji.

## ***Koordiniranje i saradnja država članica***

EU i države članice imaju podeljenu nadležnost u ovoj oblasti. Naime, države članice definišu i sprovode svoje politike socijalnog uključivanja, ali se one međusobno koordiniraju, usklađuju i usmeravaju prema zajednički dogovorenim ciljevima na nivou EU. One se suočavaju sa sličnim problemima, kao što su starenje populacije, restrukturiranje ekonomije, oštriji uslovi konkurencije na globalnim tržištima, promena u nadležnosti nacionalnih nivoa vlasti, usporavanje ekonomskog rasta, promene na tržištima rada, povećana mobilnost stanovništva, te slični socijalni rizici. Zato države članice formulišu svoje politike socijalnog uključivanja u skladu sa zajednički dogovorenim ciljevima na nivou EU i međusobno ih koordiniraju. Ovaj proces koordiniranja nacionalnih politika prema zajedničkim ciljevima ostvaruje se kroz mehanizam poznat kao *otvoreni metod koordinacije* (OMK). U okviru OMK države članice imaju niz različitih mehanizama na raspolaganju: usaglašavanje i usvajanje zajedničkih ciljeva, usklađivanje sistema praćenja stanja preko zajedničkih indikatora, izradu zajedničkih izveštaja o socijalnom uključivanju i socijalnoj zaštiti, razmenu iskustava o programima i merama usmerenim prema pojedinim grupama, problemima, itd.





## ***Praćenje socijalne isključenosti u EU***

Socijalna isključenost se u EU prati preko sledećih dimenzija:

1. Finansijskog siromaštva koje se shvata kao ukupni prihod domaćinstva ispod utvrđene linije siromaštva;
2. Materijalne deprivacije koja predstavlja nezadovoljenost osnovnih potreba;
3. Isključenosti sa tržišta rada, posebno dugotrajne;
4. Isključenosti iz sistema obrazovanja; i
5. Isključenost iz zdravstvenog sistema i pristupa uslugama zdravstvene zaštite.

## ***Politika socijalnog uključivanja u Srbiji***

Politike socijalnog uključivanja postaće sve važnija tema u procesu priključenja Evropskoj uniji. Nakon potpisivanja Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (2008. godine) i odobravanja statusa kandidata za članstvo u EU (2012), Srbija se priprema za pregovore o pristupanju. U toj sledećoj fazi evropskih integracija, politika socijalnog uključivanja postaće mnogo važniji segment prilagođavanja i približavanja.

U Srbiji, proces prilagođavanja novom okviru već je započeo i te promene mogu se pratiti na različitim nivoima. Iako sva strateška dokumenta naglašavaju da su politike socijalno uključivanja multisektorske, priroda javne i državne službe u Srbiji je takva da ne predstavlja plodni okvir za međusektorsku saradnju. Neki od problema koji onemogućavaju saradnju su i mandati ograničeni zakonom, centralizovano odlučivanje, nepostojanje prakse da službenici tokom karijere menjaju službe i ministarstva itd. Pošto je ovaj problem uočen i na republičkom i na opštinskom nivou, kreirana su različita multisektorska tela (saveti i radne grupe) koja bave pitanjima iz oblasti socijalne isključenosti.

Kada je reč o institucijama, na nivou Vlade Republike Srbije, ključnu ulogu u praćenju stanja i koordiniranju politika u oblasti socijalnog uključivanja ima Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva. Tim je osnovan u julu 2009. godine i u njegovom mandatu je i jačanje kapaciteta Vlade da razvija i sprovodi politike socijalnog uključivanja zasnovane na primerima dobre prakse u Evropi.

Promene su vidljive i na nivou praćenja podataka i analize situacije. Kao što smo videli, u EU socijalna isključenost se prati preko skupa zajedničkih i usaglašenih indikatora i drugog skupa nacionalno specifičnih indikatora (koji svaka zemlja definiše za sebe). Tako je u studiji Vlade Republike Srbije „Praćenje društvene uključenosti“ iz 2009. godine dat predlog nacionalno specifičnih indikatora za praćenje socijalne isključenosti. Na osnovu njih napravljeni su i prvi izveštaji o stanju socijalne isključenosti<sup>4</sup>.



U narednom periodu treba očekivati pokretanje istraživanja pod nazivom SILC (Anketa o prihodima i uslovima života, *engl.* Statistics on income and living conditions). Istraživanje SILC je mehanizam za prikupljanje podataka o socijalnoj isključenosti koji se koristi u EU. Sledeći važan korak biće prilagođavanje nacionalnih, administrativnih struktura tako da mogu da kreiraju i sprovode multisektorske politike socijalnog uključivanja.

4 Publikacija „Praćenje socijalne uključenosti“ iz 2010. godine koju su pripremili Tima za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva i Republički zavod za statistiku i „Prvi nacionalni izveštaj o socijalnom uključivanju i smanjenju siromaštva u Republici Srbiji“ koji je izdala Vlada Republike Srbije u martu 2011. godine.

## Šta smo naučili?

- Politika socijalnog uključivanja je multisektorska i zahteva visok stepen koordinacije različitih aktera. Na nivou jedne zemlje, to su predstavnici različitih resora (obrazovanje, zdravstvo, zapošljavanje, ekonomija itd.), različitih nivoa vlasti (od centralne do lokalne), pa i aktera iz različitih sektora (neprofitni, profitni i državni).
- Politika socijalnog uključivanja predstavlja okvir unutar koga se u državama članicama EU sprovode mere borbe protiv siromaštva i socijalne isključenosti. Izraz socijalno uključivanje, pored toga što ima pozitivan predznak, ukazuje na to koliko je za ova društva značajno da izgrade nove osnove socijalne kohezije, uključenosti i aktivne participacije svih građana. To je ideja koja je korisna i za Srbiju, opterećenu velikim siromaštvom i regionalnim nejednakostima.





## C. Zašto se politike socijalnog uključivanja vode na lokalnom nivou?

Država je ključni akter koji kreira politike socijalnog uključivanja. Međutim, kreiranje i sprovođenje ovih politika nije moguće bez uključivanja lokalnih samouprava. Mnoga pitanja iz domena socijalnog uključivanja lakše se rešavaju na lokalnim nivoima vlasti, bliže samim građanima i društvenom okruženju u kome žive. Obrazovanje, kontrola zdravlja, rad, učešće u životu lokalne zajednice, ali i diskriminacija ispoljavanje predrasuda, sve su to procesi koji su važni za socijalno uključivanje i svi se oni odvijaju u okvirima lokalnih zajednica i zato je uloga lokalnih samouprava izuzetno važna. Pored toga, iskustvo, znanje i neposredne veze sa građanima predstavljaju dobar razlog za učešće lokalnih samouprava u kreiranju, a ne samo sprovođenju javnih politika. U ovom delu priručnika ukazaćemo na njihovo učešće u politikama socijalnog uključivanja.

### ***Zašto je socijalno uključivanje bitno za lokalne samouprave?***

Možda će privredni rast omogućiti da veliki deo stanovništva jedne lokalne zajednice popravi svoj materijalni položaj. Međutim, sva domaća i svetska iskustva pokazuju da će uvek biti pojedinaca ili grupa koje nisu uključene u tokove ekonomskog razvoja niti imaju ikakve koristi od njega. Zašto je to problem za lokalnu samoupravu?

Ako socijalno uključivanje posmatramo iz ekonomske perspektive, socijalno isključeni i siromašni su *neiskorišćeni ekonomski resurs i ekonomski i socijalni trošak*. Ako lokalna samouprava želi da podstakne društveni i ekonomski razvoj, ona mora da se osloni na svoje ljudske resurse. Ljudske resurse ili ljudski (humani) kapital čine svi njeni stanovnici. Među tim ljudima su sadašnji ili budući radnici, aktuelni ili potencijalni stručnjaci i rukovodioci koji taj razvoj treba da nose. Osim toga, veliki broj siromašnih i socijalno isključenih stvara velike *ekonomske i socijalne troškove*. Ma kako nerazvijen sistem solidarnosti u jednom društvu bio, određena sredstva moraju da se odvajaju za socijalnu pomoć, nadoknadu za siromašne, usluge za nemoćne ili socijalno isključene.



Ako socijalno uključivanje posmatramo iz političke perspektive, socijalno isključeni i siromašni su *politički rizik*. Ako u jednoj lokalnoj samoupravi ima mnogo socijalnih problema, oni mogu prerasti u socijalne i političke tenzije. Konačno, ima toliko primera u našoj zemlji i u našoj istoriji da su rašireno siromaštvo i socijalna isključenost vodili ka političkoj nestabilnosti i velikim pritiscima na vlast. Između ostalog, takve okolnosti otežavaju ulogu lokalnih samouprava jer one ne mogu u potpunosti da se posvete pitanjima društvenog i ekonomskog razvoja.



Socijalno uključivanje često se posmatra samo iz ekonomske perspektive: siromašni i isključeni su izgubljeni resurs i trošak. Međutim, ako socijalno uključivanje posmatramo iz perspektive društvene pravde i solidarnosti, jasno je da su siromaštvo i socijalna isključenost *nepravedni*, vređaju *dostojanstvo* čoveka i ugrožavaju *ljudska prava*. Naše društvo je uvek negovalo osećaj za društvenu pravdu i solidarnost, a istraživanja pokazuju da i danas građani Srbije žele društvo manjih nejednakosti i jednakih šansi. Na kraju, socijalno uključivanje je i obaveza demokratski izabranih vlasti, pa i lokalnih. Lokalne samouprave vode demokratski izabrani predstavnici građana. Zato oni imaju obavezu da *svim* građanima obezbede mogućnosti da se uključe u zajednicu, da koriste društvene resurse i ostvare kvalitetan život. Iz svih ovih razloga pitanja socijalnog uključivanja važna su za lokalne samouprave i lokalnu vlast.

## ZAŠTO JE SOCIJALNA UKLJUČENOST VAŽNA ZA LOKALNE SAMOUPRAVE?

Socijalna isključenost je stanje u kojima se nalaze pojedinci u odnosu prema svom neposrednom životnom okruženju i sve njene posledice osećaju se upravo u tom okruženju. Dakle, posledice siromaštva, neadekvatnog obrazovanja, političke ili društvene marginalizovanosti mladih ili etničkih manjina vide se upravo u sredinama u kojima oni žive. Siromašni će pomoć tražiti od centra za socijalni rad i opštine, mladi će se odavati prestupništvu tamo gde žive, etničke ili socijalne tenzije će se osećati u njihovoj zajednici.

### ***Šta lokalna samouprava može da radi?***

Uprkos brojnim ograničenjima u nadležnostima, institucionalnim i ljudskim resursima i raspoloživim finansijama, postoji puno toga što lokalne samouprave mogu uraditi:

- *Donošenje odluka*. Lokalna samouprava može da donosi mere, odluke i programe, može da integriše politike socijalnog uključivanja u svoje strategije ekonomskog razvoja ili razvoja poljoprivrede, turizma i slično. Jedna od najvažnijih odlika svake mere ili javne politike je da postavi jasan cilj koji hoće da postigne. Takve ciljeve iz oblasti socijalnog uključivanja mogu biti deo strategije ili odluke iz same oblasti, ali i onih iz oblasti zapošljavanja, infrastrukture i sl.
- *Koordiniranje mera*. Lokalna samouprava može da koordinira i usklađuje različite mere, programe i strategije. Mogu se usklađivati mere unutar jednog sistema (na primer, nabavka didaktičkog materijala za romsku decu nema smisla ako se ne pruži podrška romskim porodicama da uopšte školuju decu) ili između sistema (povezivanje privrede i nacionalne službe za zapošljavanje nema smisla ako se problem nezaposlenosti ili neadekvatnih kadrova ne rešava dugoročno, kroz, na primer, saradnju privrede i srednjih škola pa škole godinama izbacuju kadrove koji ne mogu da se zaposle).

- *Praćenje stanja*. Bez praćenja stanja u svim ovim oblastima, lokalna samouprava ne može da ima jasan pregled situacije, ne može da uoči probleme, ne može da kreira rešenja (programe, mere i odluke) niti da usklađuje i koordinira rad različitih sektora.

### Šta smo naučili?

- Politika socijalnog uključivanja je od velikog značaja za lokalne samouprave. Ako su dobro osmišljene i efikasno se sprovode, ove politike smanjuju socijalni i politički pritisak, a istovremeno omogućavaju da se na najbolji mogući način koriste ljudski resursi jedne zajednice. Jer, ako su isključeni, ljudi ne učestvuju u društvenom i ekonomskom razvoju i predstavljaju ekonomski i socijalni teret.
- Socijalna integracija nije samo politika koja će lokalne samouprave da sprovode jer je ekonomski opravdana. Poenta politika socijalnog uključivanja je i to što su one pravedne i što obezbeđivanje uslova za integrisanje građana predstavlja obavezu lokalnih samouprava. Jer, ne zaboravimo, predstavnike lokalnih samouprava izabrali su demokratskim putem ti i isti građani čije interese oni štite.
- Uloga lokalnih samouprava u politikama socijalnog uključivanja kreće se od donošenja odluka i strategija, preko njihovog koordiniranja, do praćenja stanja.



## D. Koje politike socijalnog uključivanja se mogu voditi na lokalnom nivou?

U oblasti socijalnog uključivanja ima mnogo pitanja koje jedinice lokalne samouprave ne mogu da reše. One ne mogu samostalno da kreiraju i finansiraju programe zapošljavanja i ekonomskog razvoja, da kreiraju obrazovne programe ili da pružaju svu potrebnu pomoć najugroženijim. Politike iz ovih oblasti definišu se na republičkom nivou i važno je da lokalne samouprave redovno prate šta republička vlada radi. S druge strane, lokalne samouprave imaju niz sopstvenih ingerencija. One, na primer, mogu da podržavaju proces školovanja i zdravstvene zaštite onih kojima je ta pomoć najpotrebnija – deci iz siromašnih, romskih i seoskih porodica i deci sa invaliditetom i smetnjama u razvoju. Lokalne samouprave mogu da podržavaju programe preventivne zdravstvene zaštite za one za koje znamo da najmanje koriste zdravstvene usluge. Slični primeri našli bi se za svaku oblasti, uključujući i privredu, zaštitu čovekove okoline itd. U svakoj od ovih oblasti postoji niz važnih problema s kojima se tipična opština suočava i u ovom delu priručnika pozabavićemo se nekim od njih. Naš cilj nije da dajemo konkretna rešenja, kao što smo rekli, ona su izložena u drugim publikacijama<sup>5</sup>. U ovom delu priručnika mi ćemo:

- Izložiti neke tipične probleme u oblasti socijalnog uključivanja,
- Pokazati kako su oni multisektorski po svojoj prirodi i kako se u njihovo rešavanje mogu uključiti različiti sektori, i
- Pokazati šta lokalna samouprava može tim povodom da uradi.

---

5 *Kratak pregled Prvog nacionalnog izveštaja o socijalnom isključenju i smanjenju siromaštva u Republici Srbiji – Uloga lokalnih samouprava*, Beograd, Vlada Republike Srbije, 2012

## Obrazovanje

Obrazovanje je važan segment politika socijalnog uključivanja jer ono priprema decu i mlade za ulazak na tržište rada, kao osnovni kanal društvene integracije. Jedinice lokalne samouprave osnivači su predškolskih ustanova i osnovnih škola, pa se staraju o njihovom radu i održavanju objekata i sprovode inspekcijski nadzor. Dosadašnje analize pokazale su da, sa aspekta politika socijalnog uključivanja, u obrazovnom sistemu postoje neke veoma osetljive tačke. Ovi problemi su po svojoj prirodi multisektorski i tiču se saradnje između škola i drugih ustanova, kao što su centri za socijalni rad, tržište rada ili sama lokalna samouprava.

Neka deca imaju posebne teškoće da završe obrazovanje:

- *Obrazovanje dece iz siromašnih i socijalno isključenih porodica.* Ova deca susreću se sa nizom prepreka tokom obrazovanja zato što žive u udaljenim selima, primorana su da rade na gazdinstvu, imaju malu porodičnu podršku, nemaju dovoljno sredstava za kupovinu školskog pribora, odeće i obuće.

PRIMER: Kada se meri prema postignućima na PISA i TIMSS testovima, deca iz porodica sa nižim socio-ekonomskim statusom zaostaju tri godine školovanja za bogatijom i jednu i po godinu za decom iz prosečnih porodica. Ne samo da postižu niže rezultate, ova deca ređe upisuju gimnazije (za trećinu manje od proseka) i ređe nastavljaju školovanje na fakultetu nego deca iz porodica sa višim socio-ekonomskim statusom. To pokazuje da sistem obrazovanja nije pravedan i da ne stvara mogućnosti da deca iz nižih društvenih slojeva nastave školovanje, već se ona češće usmeravaju ka srednjim stručnim školama. Na ovaj način, društvo ostaje uskraćeno za značajan humani kapital koji se krije u uspešnim đacima osnovcima iz nižih socio-ekonomskih slojeva koji ne uspevaju da nastave školovanje.

Aleksandar Baucal i Dragica Pavlović Babić, *Kvalitet i pravednost obrazovanja u Srbiji: Obrazovne šanse siromašnih*, Beograd, Vlada Republike Srbije i Institutu za psihologiju, 2009. godine

- *Obrazovanje romske dece.* Romska deca češće završavaju u specijalnim školama, ispadaju iz obrazovnog sistema, ređe uspevaju da završe osnovnu ili srednju školu, a samo malobrojni stignu do visokog obrazovanja. U procesu obrazovanja romska deca suočavaju se sa dva problema: (1)siromaštvo i nedovoljna podrška od strane porodice u procesu obrazovanja, i (2) predrasude i odbacivanje okruženja, kako vršnjaka, tako i roditelja i nastavnika.
- *Obrazovanje dece sa invaliditetom.* Iako novi zakoni zahtevaju da se deca sa invaliditetom ili smetanjama u razvoju uključuju u regularan obrazovni proces, to je često suočeno sa preprekama. Neke od njih su preopterećenost nastavnika koji rade u velikim razredima i nemaju odgovarajuća znanja i veštine za rad sa ovom decom, nepostojanje pedagoških asistenata i odgovarajućeg didaktičkog materijala itd.

Neki aspekti obrazovnog procesa nisu dovoljno kvalitetni i ne odgovaraju potrebama savremenog društva i ekonomije:

- *Neadekvatne kvalifikacije.* Ovaj problem posebno je karakterističan za srednje obrazovanje. Sistem srednjeg stručnog obrazovanja se reformiše, ali ne preterano brzo ni preterano uspešno. Zato su neka znanja koja deca stižu u tim školama nepotrebna i zastarela. Drugi problem s kojim se suočava obrazovni sistem je to što ne proizvodi dovoljno onih kadrova za kojima postoji tražnja



**PRIMER:** Reformom srednjeg stručnog obrazovanja otvoreni su brojni novi stručni profili koji odgovaraju na nove potrebe tržišta rada, ali oni obuhvataju svega 15% srednjoškolaca. Ostali profili realizuju se po zastarelom nastavnom planu i programu i nastavnim metodama, kao i u neadekvatnoj infrastrukturi. Učešće poslodavaca u izradi školskih programa i izvođenju obuke je ograničeno, a i dalje postoje obrazovni profili za kojima ne postoji tražnja na tržištu rada.

*Prvi nacionalni izveštaj o socijalnom uključivanju i siromaštvu u Srbiji, Beograd: Vlada Republike Srbije, 2011*

- *Zastareli programi i pedagoške metode.* Analize pokazuju da učenici osnovnih škola u Srbiji više slušaju predavanja nego njihovi vršnjaci u regionu i svetu, a da mnogo manje vremena provode u eksperimentisanju i interaktivnoj nastavi. Naši đaci provode mnogo vremena učeći da reprodukuju gradivo, a mnogo manje učeći da rešavaju probleme.

## **Zdravstvena zaštita**

Slično kao u oblasti obrazovanja, jedinice lokalne samouprave su osnivači ustanova primarne i sekundarne zdravstvene zaštite, vrše nadzor nad radom ustanova, brinu se o održavanju objekata, te uopšte prati stanje i vode evidencije u oblasti zdravstvene zaštite. Međutim, lokalne samouprave imaju mala ovlašćenja u vezi sa upravljanjem i organizovanjem rada ovih ustanova. To, naravno, ne znači da uloga lokalne samouprave nije važna. Naprotiv, neki od problema s kojima se suočava zdravstveni sistem posebno su važni za lokalne politike socijalnog uključivanja:

- *Loše zdravlje.* Zdravstveno stanje građana Srbije višestruko je ugroženo. O tome dosta govori i podatak da je očekivano trajanje života koje smo mi postigli 2010. godine, u Grčkoj dostignuto pre 40, a u Norveškoj pre punih 50 godina. Siromašni imaju lošije zdravlje, žive kraće i teže koriste zdravstvene usluge.



- *Teškoće u korišćenju zdravstvenih usluga.* Postoje brojne prepreke u korišćenju zdravstvenih usluga: neki ljudi nisu osigurani, neki nemaju novac da plate preglede ili lekove, a neki žive toliko daleko od zdravstvenih ustanova, da ne mogu da koriste njihove usluge.

PRIMER: Kao što se moglo očekivati, analize pokazuju da bogatiji troše više na zdravstvene usluge, da uspevaju da dobiju bolje usluge, bolje lekove, da preskoče liste čekanja itd. S druge strane sistem zdravstvene zaštite suočava se sa preprekama u obezbeđivanju osnovne zdravstvene zaštite za Rome i marginalizovane delove većinske populacije. Skoro svaki deseti stanovnik Srbije nema zdravstveno osiguranje, a taj broj se među Romima penje na svakog četvrtog. Među stanovnicima sa sela, svaki peti nije mogao da kupi lekove ili da plati specijalističke preglede. Zbog toga, među siromašnima je tri puta više onih koji svoje zdravstveno stanje ocenjuju kao loše nego među najbogatijim stanovnicima Srbije.

Slobodan Cvejić, Marija Babović, Mina Petrović, Natalija Bogdanov, Olivera Vuković, *Socijalna isključenost u ruralnim oblastima Srbije*, Beograd: Program Ujedinjenih nacija za razvoj, 2010

## Zapošljavanje

Zapošljavanje je važan segment politika socijalnog uključivanja, jer mi se u velikoj meri kroz učešće na tržištu rada integrišemo u društvo. Jedinice lokalne samouprave pripremaju i usvajaju lokalne akcione planove zapošljavanja, a sredstvima lokalnog budžeta mogu i finansirati neke elemente tog plana. One takođe osnivaju i lokalne savete za zapošljavanje. Iako lokalne samouprave imaju ograničene nedležnosti i kapacitet u oblasti zapošljavanja, neki od problema na tržištu rada mogu biti predmet njihovih intervencija. Neke intervencije odvijaju se onda kada ljudi uđu na tržište rada, a neke i ranije, u oblasti obrazovanja i zdravstvene zaštite.

- *Zapošljavanje mladih.* Sve omladinske strategije posebnu pažnju posvećuju pitanju zapošljavanja. Mladi se teže zapošljavaju svuda u svetu, jer nemaju radno iskustvo. Ovo je tipično mesto za multisektorske intervencije koje uključuju privredu, tržište rada, škole i kancelarije za mlade.
- *Zapošljavanje starijih radnika.* Tranzicija je u Srbiji dovela do zatvaranja mnogih radnih mesta. U tom procesu posebno je loš položaj starijih radnika – za njima je smanjena tražnja, mnogi imaju neadekvatne kvalifikacije i znanja, i to je dovelo do viših stopa nezaposlenosti i brojnih invalidiskih i prevremenih penzionisanja.



PRIMER: U Srbiji, stopa nezaposlenosti kod mladih od 15 do 24 godine iznosi 46.4%, daleko premašuje one zabeležene u EU (prosek za EU27 je 19.7%), a duplo je veća od opšte stope nezaposlenosti u Srbiji. Prema Anketi o životnom standardu iz 2007. godine, stopa nezaposlenosti romskog stanovništva iznosila je 31.6%, ali je ona sigurno veća jer ovo istraživanje nije obuhvatilo i nehigijenska i nelegalna romska naselja (u kojima živi veoma veliki broj Roma) i u kojima je opšta socioekonomska situacija daleko lošija nego među romskom populacijom koja je integrisana u šire društvo.

*Napredak u ostvarivanju milenijumskih ciljeva razvoja u Srbiji: izveštaj za 2009. godinu, Beograd, Vlada Republike Srbije, 2010*

## **Socijalna zaštita**

Jedinice lokalne samouprave su osnivači centara za socijalni rad koji su zaduženi za poslove socijalne zaštite: administriranje socijalne pomoći, upućivanje u ustanove, te pružanje usluga porodične i dečije zaštite. Pored toga, lokalne samouprave mogu finansirati programe i usluge za različite ciljne grupe. Opštinski i gradski organi rade i poslove iz oblasti boračko-invalidske zaštite. Na kraju, lokalne samouprave imaju i važnu ulogu u oblasti migracija i omladinske politike. One zbrinjavanju, pružaju podršku u povratku ili integraciji izbeglica i interno raseljenih lica, te usvajaju i sprovode programe omladinske politike i brinu se za izgradnju sportske infrastrukture.

Socijalna zaštita nalazi se pod velikih pritiskom da izađe u susret različitim potrebama ugroženih pojedinica i grupa. Lokalna samouprava kreira i finansira značajan deo usluga za stare, osobe sa invaliditetom, mlade i druge grupe. Neki od problema s kojima se u ovoj oblasti suočavaju opštine u Srbiji su:

- *Rašireno siromaštvo.* I posle deset godina tranzicije, stopa siromaštva u Srbiji je i dalje relativno visoka. Siromaštvom su posebno pogođena seoska, romska i radnička domaćinstva. Kao što smo videli, tu su skoncentrisani i drugi problemi, pre svega, teškoće u školovanju dece i loša zdravstvena situacija.



PRIMER: Stopa relativnog siromaštva seoske populacije je 38.6%. Ova stopa računata je prema prihodima, a ne rashodima, što znači da u proračun nije ušla potrošnja hrane koju proizvodi domaćinstvo. Ona nam pokazuje da se domaćinstva sa sela suočavaju sa ozbiljnim nedostatkom novca, što se videlo i u prethodnim primerima: teško školuju decu, ne uplaćuju zdravstveno i socijalno osiguranje, nemaju para za lečenje itd.

Slobodan Cvejić, Marija Babović, Mina Petrović, Natalija Bogdanov, Olivera Vuković, *Socijalna isključenost u ruralnim oblastima Srbije*, Beograd: Program Ujedinjenih nacija za razvoj, 2010

- *Nerazvijene lokalne usluge.* Usluge socijalnog rada u prirodnom okruženju korisnika nerazvijene su u velikom delu opština u Srbiji. Najviše ima usluga za stare i osobe sa invaliditetom, ali samo polovina opština u Srbiji samostalno finansira ove usluge. Posebno su važne one usluge koje sprečavaju dalji razvoj problema u porodici, na primer, podrška roditeljima dece sa smetnjama u razvoju, podrška deci bez roditeljskog staranja, podrška staračkim domaćinstvima i porodicama sa starima itd.



Lokalne usluge socijalne zaštite primarno su usmerene ka starijima i osobama sa invaliditetom. Najzastupljenija usluga je pomoć i nega u kući (71% opština), a posle nje je dnevni boravak za decu sa invaliditetom (42% opština). Po pravilu, usluge su brojnije i raznovrsnije u razvijenim opštinama i obrnuto, što je opština nerazvijenija, ima manje usluga. Poseban problem predstavlja velika uloga republičkih vlasti u finansiranju ovih usluga. Tako, na primer, tek svaki drugi dnevni centar za decu sa invaliditetom finansira lokalna samouprava.

Danilo Vuković, „Social Exclusion in Serbia“ u „Who? How? Why?“ – *Regional Cooperation of Civil Society Organizations in Strengthening Social Inclusion*, Sarajevo, IBHI, 2012



### Šta smo naučili?

- Ovlašćenja lokalnih samouprava u oblasti socijalnog uključivanja su značajna. Resursi s kojima opštine raspolažu nisu veliki (bilo da je reč o ljudskom, institucionalnom ili finansijskom aspektu). Uprkos tome, postoji mnogo polja na kojima lokalna samouprava može da interveniše.
- Intervencije lokalne saomuprave ne moraju biti ograničene samo na socijalnu politiku, već su i politike razvoja privrede, poljoprivrede, turizma ili infrastrukture takođe veoma važne sa stanovišta socijalnog uključivanja.
- Budući da je reč o međusektorskim politikama, uloga lokalne samouprave je veoma važna. Svaki sektor je usmeren na obaveze iz svog domena nadležnosti, a jedino lokalna samouprava ima jak motiv da stvari rešava multisektorski – jer to je jedini način da se pitanja socijalnog uključivanja dugoročno rešavaju.



### 3.

## Kako se integrišu politike socijalnog uključivanja u opštinske odluke i mere?

**N**ajvažnije mere u oblasti socijalnog uključivanja donose se na republičkom nivou. Međutim, nisu sve moguće intervencije rezervisane za više nivoe vlasti. Naprotiv, neke odluke najbolje je doneti i sprovoditi na mestu koje je najbliže građanima. U ovom poglavlju mi ćemo se baviti upravo njima. Da bismo jasnije sagledali ulogu lokalnih samouprava, najpre smo analizirali proces donošenja lokalnih odluka – iz oblasti socijalnog uključivanja, ali i onih drugih koje na nju mogu imati uticaja – i uočili neke pravilnosti, prednosti i nedostatke. Najveći deo uvida dobili smo analizom procesa u opštini Pirot i pilot opštinama, a ove nalaze potvrđuju i druge analize i iskustva drugih opština. U ovom poglavlju, prvo ćemo izložiti te nalaze, a nakon toga ćemo predložiti mehanizme i procedure pomoću kojih bi se politike socijalnog uključivanja i socijalne zaštite integrisale u procese odlučivanja, kao i u same mere i odluke.



## E. Kako se donose odluke u lokalnim samoupravama?

### *Proces odlučivanja*

Predloge odluka daju odeljenja opštinske uprave, predsednik/ gradonačelnik opštine/ grada, načelnik opštinske uprave, opštinsko veće, poslaničke grupe ili građani. Iskustva pokazuju da predlozi odluka najčešće dolaze od strane odeljenja opštinske uprave, dok se gotovo nikada ne dešava da to čine sami građani.

Predlog odluke se analizira na sednicama nadležnih komisija. Ove sednice sazivaju se po potrebi i nisu redovne, tako da mnogi predlozi odluka uopšte ne prolaze nadležne komisije. Sednice komisija saziva predsednik komisije samo ukoliko on ili ona smatraju da neku odluku treba detaljnije analizirati i razmatrati. Ukoliko predlog prođe komisiju, šalje se na sednicu opštinskog veća, posle čega ide na skupštinsko zasedanje. Doneti akt overava sekretar skupštine i potpisuje predsednik skupštine, a zatim se objavljuje u službenom glasniku.



## Analiza predloga

Definisane procedure ne predviđaju da se ispituju potencijalni efekti odluka na pojedine grupe stanovništva. U procesu donošenja odluka učestvuju organi lokalne samouprave, uključujući i nadležne komisije, zainteresovani građani i njihova udruženja i privreda i svi oni se konsultuju u procesu donošenja odluka. Detaljne analize pokazuju da se niko u ovom nizu aktera ne bavi *analizom uticaja odluka na socijalno uključivanje* različitih grupa u lokalnoj zajednici.

Iako procedure odlučivanja ne zahtevaju da se analizira uticaj konkretne odluke na društveno okruženje ili ugrožene grupe, to ne znači da to nije moguće. To je moguće uraditi u brojnim organima lokalne samouprave: u kabinetu predsednika/gradonačelnika opštine/grada, u samoj skupštini opštine, na nadležnim komisijama ili u opštinskoj upravi. Konačno, ako ova mesta nisu pogodna, moguće je kreirati nova i o tome će biti reči u narednim odeljcima.

### Šta smo naučili?

- U tipičnim slučajevima, lokalne samouprave ne analiziraju uticaj svojih odluka na društveno okruženje, ugrožene grupe ili na socijalno uključivanje. Procedure za donošenje odluka ne zahtevaju takve provere, ali ih ni ne sprečavaju. To znači da se u okvirima sadašnjih procedura i pravila rada *može uvesti praksa provere uticaja odluka lokalne samouprave na socijalno uključivanje*.
- Da bi se takve analize sprovele potrebni su ljudi i odgovarajuća znanja, a lokalne samouprave često nemaju ni jedno ni drugo. Međutim, lokalne samouprave imaju komisije, skupštine, stručne službe i opštinsku upravu, koje mogu imati svoje mesto u procesu analize uticaja odluka na socijalno uključivanje. To znači da i sa postojećim resursima, uz odgovarajuće obuke i nove procedure, lokalne samouprave *moгу uspešno sprovoditi analizu uticaja svojih odluka na socijalno uključivanje*. Sa novim zaposlenima ili novim telima to bi tek trebalo da bude jednostavan zadatak.

## F. Kako se donose strategije?

Strategije su dokumenti koji se u velikoj meri razlikuju od konkretnih odluka lokalne samouprave. Značaj strategija leži u tome što služe kao dugoročni okvir i vodič čelnicima lokalne zajednice za donošenje i sprovođenje političkih odluka i mera. Tokom strateškog planiranja određuju se ciljevi za različite oblasti koji se kasnije ostvaruju kroz pojedinačne odluke.

Strategije su važne jer pomažu političarima i državnim službenicima da odrede svoje prioritete, tačno uoče šta treba da urade da bi do njih stigli, navedu sve korake u tom procesu, te konačno, identifikuju koje ih prepreke i izazovi na tom putu čekaju. Zato, kada ih pišemo i pratimo njihovu primenu sa puno ozbiljnosti i predanosti, strategije su zapravo odličan okvir za praćanje uticaja odluka na socijalno uključivanje.

Na žalost, iskustva pokazuju da strategije nemaju onaj stepen obaveznosti kao konkretne odluke. Intervjui sprovedeni u nizu opština pokazuju da se lokalne samouprave ne rukovode svojim strategijama kada donose odluke, da nemaju tela koja su zadužena za primenu strategija, a da se sam proces sprovođenja strategija ne prati. U stvarnosti, strateški dokument vrlo često nastaje kao deo projekta, služi jedino kao uslov za dobijanje sredstava za realizaciju projekta ili nekih širih aktivnosti, i kasnije gubi svoj značaj. Dakle, strategije su često „mrtvo slovo na papiru“.



## ***Kako teče proces izrade strategije?***

Inicijativa za izradu strateškog dokumenta dolazi od predstavnika lokalne samouprave, republičkih institucija ili spoljašnjih partnera, najčešće kroz različite projekte.

Kada inicijativa dolazi sa republičkog nivoa, lokalni strateški dokument izrađuje se u okvirima koje je definisala odgovarajuća republička strategija. Tada se republička strategija zapravo „spušta na lokalni nivo“ izradom odgovarajućeg opštinskog dokumenta. Ovaj put nastanka strategija takođe je veoma poželjan, jer svedoči o integrisanosti i koordinaciji različitih nivoa vlasti.

Na kraju, inicijativa za izradu strateškog dokumenta može doći i sa strane. To se najčešće dešava kao deo nekog projekta u koji je uključena i lokalna samouprava. U takvim situacijama, strateški dokument izrađuje se da bi se unapredio rad lokalne samouprave ili javnog sektora, u određenim oblastima (takav je bio slučaj sa strategijama u oblasti socijalne zaštite) i da bi se dobila finansijska sredstva za realizaciju aktivnosti iz strategije.

Proces usvajanja strategija razlikuje se od procesa donošenja „običnih“ odluka jer je duži, složeniji i uključuje više aktera. U izradi strategije učestvuju stručnjaci iz relevantnih oblasti, a obično se formiraju lokalni timovi za izradu i implementaciju strategije, sačinjeni od predstavnika lokalne samouprave, privrede i nevladinog sektora. Strateški dokumenti po pravilu se donose uz javne rasprave i veći stepen javnosti i učestvovanja građana, organizacija i firmi, nego što je to slučaj sa drugim odlukama. Dakle, u proces izrade strategija ugrađene su procedure koje treba da obezbede da ti dokumenti budu kvalitetni, da odgovaraju na realne potrebe građana i lokalne zajednice, da se mogu primeniti i da njihova primena obezbeđuje da se unapredi stanje u oblasti koju dati dokument pokriva.

## ***Lokalne strategije i socijalno uključivanje***

Lokalne samouprave obično imaju nekoliko strateških dokumenata (strategija i lokalnih planova akcije) koji su relevantni za oblast socijalnog uključivanja. Među njima su strategija socijalne zaštite, lokalni akcioni plan za decu, strategije integrisanja romske populacije, strategija razvoja poljoprivrede, strategija lokalnog ekonomskog razvoja i sl. Svi ovi dokumenti obično se detaljno bave problemima svo-



jih ciljnih grupa, ali imaju i neke mane. Za nas je posebno važno to što nekada ne nude dovoljno precizne ciljeve, jasne i ostvarljive mere, niti mehanizme za praćenje napretka u realizaciji predviđenih aktivnosti. Pitanja socijalnog uključivanja najčešće se ne obrađuju kao takva, što i nije čudno, imajući u vidu da je reč o relativno novom konceptu. Razvojne strategije iz oblasti ekonomije po pravilu ne uključuju pitanja kao što su uticaj odluka na ranjive grupe ili uključivanje siromašnih i socijalno isključenih u planove ekonomskog razvoja. Zato je posebno važno da „ekonomske“ strategije imaju „socijalnu“ komponentu, a da svi lokalni strateški dokumenti budu međusobno usklađeni, a njihova primena koordinisana.

### Šta smo naučili?

- Strategije su širi i opštiji dokumenti od odluka lokalne samouprave. One omogućavaju da se niz odluka poveže u širu celinu, da se koordinira rad državnih organa u jednoj oblasti, te da se aktivnosti lokalne samouprave usklade sa aktivnostima republičkih organa.
- Izrada strategija može biti inicirana od strane lokalne samouprave, republičkih organa ili spoljašnjih partnera (najčešće kroz projekte). Na žalost, retko su same lokalne samouprave inicijatori donošenja strategija, pa su često i manje zainteresovane za njihovo sprovođenje.
- Po pravilu, lokalne samouprave nemaju tela zadužena za praćenje strategija, ne vrše proveru stanja, niti te strategije revidiraju u skladu sa novonastalom situacijom. Strategije često služe kao jednokratna aktivnost u okviru projekata.
- Strategije iz oblasti socijalnog uključivanja su obično brojne i nepovezane, a ekonomske strategije ne bave se pitanjima socijalnog uključivanja.
- Iako su mnogi predstavnici lokalnih samouprava izjavljivali da imaju mnogo strategija i da ne mogu da ih sve prate, važno je uočiti da nije problem sa strateškim dokumentima kao takvim. Problem je u tome zašto ih pravimo, kako ih pišemo, kako ih primenjujemo i šta, jednom rečju, s njima radimo.



## **G. Kako da lokalne samouprave integrišu politike socijalnog uključivanja u svoje odluke i strategije?**

Gotovo svakodnevno, lokalne samouprave donose odluke koje su relevantne za oblast socijalnog uključivanja. To mogu biti odluke o subvencijama za komunalne usluge, materijalnim davanjima, adaptacijama škola, uređenju javnog prostora, infrastrukturnim projektima, podsticajnim sredstvima za poljoprivredu i mala i srednja preduzeća i sl. Svaka odluka može imati posledice po određenu društvenu grupu i može ubrzati, usporiti ili zakočiti njenu socijalnu integraciju. Na primer, podsticajna sredstva za mala poljoprivredna gazdinstva mogu da povećaju tražnju za radnom snagom i da dovedu do većeg angažovanja dece na seoskim gazdinstvima. To, dalje, može dovesti do slabijeg uspeha u školi ili do odustajanja od školovanja. Uređenje javnog prostora može uticati na to gde se mladi okupljaju i kako se rekreiraju i taj uticaj može biti pozitivan (otvaranje javnih prostora za rekreaciju mladih i kulturne manifestacije), ali i restriktivan (ako se javni prostori pretvore u estetski lepe, ali nefunkcionalne celine, kao što su neki parkovi i trgovi). Neće svaka mera u poljoprivredi ili urbanizmu uticati na mlade, decu, stare, siromašne ili neki drugu grupu. Ali, da bismo uopšte saznali kakvo dejstvo ima neka odluka, na koga ona deluje i da li je to neizbežno ili ne, moramo *ispitati uticaj tih odluka sa stanovišta socijalnog uključivanja*. Zato ćemo se u ovom poglavlju prvo baviti procedurama za ispitivanje ovog uticaja. Posle toga, pozabivećemo se pitanjem objedinjavanja strateških dokumenata koji su važni za oblast socijalnog uključivanja.

## ***Provera donetih odluka sa stanovišta socijalnog uključivanja***

Jedan od načina da se unapredi rad lokalne samouprave u oblasti socijalnog uključivanja jeste provera već donetih odluka i strategija, tako da se obezbedi da one unapređuju položaj ili makar ne nanose štetu ugroženim pojedincima i grupama. Analiza efekata odluke morala bi da odgovori na sledeća pitanja:

- Na koga, odnosno, na koje pojedince i grupe će data odluka imati uticaj?
- Kakav je efekat odluke na socijalno ugrožene i isključene pojedince i grupe?
- Da li pozitivne posledice odluke opravdavaju socijalne troškove kod ovih grupa?
- Da li su grupe i pojedinci na koje će odluka uticati imali prilike da se o njoj izjasne i šta su bili njihovi stavovi?



Na ovaj način mogu se proveriti dosadašnje strategije i odluke, posebno one koje se ne bave socijalnim uključivanjem eksplicitno. Tako možemo saznati da li određene mere iz oblasti privrede, poljoprivrede, turizma ili infrastrukture imaju pozitivne ili negativne posledice po porodice, stare, decu i mlade, etničke manjine ili seosko stanovništvo ili socijalno relevantne posledice na opštoj populaciji. Štaviše, ovako možemo uneti u postojeća dokumenta ključne aspekte

pojma socijalne uključenosti: razumevanje dinamike procesa uključivanja i isključivanja, veza između različitih faktora (obrazovanje, starost, porodična situacija) i stanja (siromaštvo, nezaposlenost, apatija i povlačenje), te veza između različitih intervencija (podrška porodici, uspeh u obrazovanju, tržišne šanse).

PRIMER: Neke odluke mogu uticati na pitanja iz oblasti socijalnog uključivanja čak i ako ih se na prvi pogled ne tiču. Na primer, u Beogradu se uvode novi podzemni kontejneri za smeće kojima se zamenjuju stari nadzemni. Razlika je u tome što sadržaju novih kontejnera može da se pristupi samo uz pomoć specijalizovanih vozila. To će sprečiti ljude koji žive od sakupljanja sirovina i otpada da to nastave da rade. Na taj način, jedan program koji ulepšava grad i podiže nivo javne higijene, istovremeno ima visoke troškove, ne samo po gradski budžet, već i za hiljade pojedinaca i porodica koje žive od sakupljanja otpada.

### ***Integrisanje pitanja socijalnog uključivanja u buduće odluke***

U razvijenim zemljama, raširena je praksa da se procenjuje uticaj mera i odluka i pre nego što se one donesu i počnu da se primenjuju. To je takozvana *ex-ante* procena uticaja<sup>6</sup> i tu praksu je u jednom obliku usvojila i Srbija. Ovakve analize zahtevaju velike stručne i administrativne kapacitete. Iskustva pokazuju da je važno uključiti mehanizme procene uticaja u rad državnih organa, a da je manje značajno koliko će precizne i sofisticirane te tehnike i metodologije biti. Jednostavnim rečnikom govoreći, najvažnije je da analiziramo uticaj, ma kako to tehnički nesavršeno bilo. Tamo gde ne postoje uslovi da se primenjuju složene tehnike analize (na primer, analiza dobiti i troškova), to ne treba ni pokušavati. U suprotnom, ako postavimo složen i sofisticiran sistem, on će se ili urušiti ili će državni i javni službenici samo formalno da ga koriste<sup>7</sup>. Takav kompromis smo i mi usvojili u

6 Ex-ante se ovde koristi da označi procenu uticaja koja se obavlja unapred, pre samog događaja, mere ili odluke.

7 Više o ovoj temi u *Mapiranje ex-ante procene uticaja javne politike*, Beograd, UNDP, 2007, str. 99 i dalje dostupnoj na adresi <http://europeandcis.undp.org/home/show/6F7D1871-F203-1EE9-B8ED175A1E1D8F62>

ovom priručniku i zato verujemo da je ovaj pristup jednostavan, nije savršen, ali je u kontekstu lokalnih samouprava u Srbiji – primenljiv.

PRIMER: U sklopu reforme propisa, Vlada Srbije je propisala da predlagač kao prilog uz nacrt zakona dostavlja i analizu efekata zakona, koja sadrži sledeća objašnjenja:

- Kojim se problemom bavimo?
- Zašto je vladina akcija neophodna za otklanjanje problema?
- Koji su ciljevi vladine mere?
- Koje su se opcije razmatrale u cilju rešavanja problema? Zbog čega je predložena opcija najbolji pristup?
- Da li koristi opravdavaju troškove? Na koga dati problem utiče i na koga će verovatno uticati predložena rešenja? Koji su verovatni troškovi za potrošače i poslovni sektor, uključujući i MSP? Koji su uticaji ulaska na tržište i izlaska sa tržišta i na tržišnu konkurenciju? (U ovom delu utvrdite koje su očekivane koristi i troškovi predloga. Odredite koje će grupe verovatno imati koristi i troškove, kao i obim tih uticaja.)
- Da li su sve zainteresovane strane imale priliku da predstavne svoje stavove?
- Na koji način će se predlog sprovoditi?

### ***Socijalna procena – kako se proveravaju odluke sa stanovišta socijalnog uključivanja?***

U ovom odeljku predlažemo pitanja koja donosioci odluka moraju postaviti sebi samima da bi proverili uticaj svojih odluka na pitanja socijalnog uključivanja. Ova pitanja predstavljaju deo procedure donošenja odluka i ne zahtevaju složene statističke ili ekonomske proračune. Ali, ako se detaljno analiziraju opcije, pažljivo sastavljaju odgovori i konsultuju sve zainteresovane strane, ova pitanja će sigurno dovesti do značajnih uvida o socijalnim posledicama odluka. Među ovim pitanjima, najvažnija su sledeća:

- **Na koga ova odluka utiče?** Jedna odluka neposredno utiče na ona pravna i fizička lica ka kojima je usmerena, to je nedvosmisleno jasno. Ali, kroz kreativno razmišljanje treba identifikovati pojedince, grupe, firme ili organizacije na koje će odluka takođe uticati. Taj uticaj je najčešće posredan i ne može se videti „na prvu loptu“.

PRIMER: Na koga utiče odluka? Da bi sprovele rekonstrukcija mosta „Gazela“ u Beogradu, gradske vlasti morale su da rasele nelegalno romsko naselje ispod mosta. Međunarodne institucije su vršile politički pritisak da se Romima obezbedi pristojan smeštaj i gradske vlasti su napravile kontejnersko naselje na obodu grada sa osnovnim uslovima za život. Na prvi pogled, to je bilo dobro rešenje – umesto nehygieničkih kartonskih i limenih kuća, bez struje i vode, Romi su sada živeli u koliko-toliko uređenom i funkcionalnom okruženju. Prvo pitanje u analizi ove odluke je: Na koga odluka utiče? Osim na Rome, odluka je uticala i na građane koji žive u okolini kontejnerskog naselja i javnost.

- **Kakave posledice ima dotična odluka?** Svaka odluka ima pozitivne i negativne posledice i one se moraju precizno navesti. Svaka posledica tiče se određenih ljudi, institucija ili firmi. Kada govorimo o tome da li su posledice negativne ili pozitivne, moramo uvek imati u vidu i za koga su pozitivne ili negativne i u kom tačno smislu.



PRIMER: Kakve posledice ima odluka? Raseljavanje naselja ispod mosta „Gazela“ imalo je niz pozitivnih i negativnih posledica. U javnosti se dosta govorilo o tome da raseljavanje ima pozitivan uticaj jer će Romi živeti u boljim uslovima. Međutim, stanovnici nehigijenskog naselja bili su protiv raseljavanja, jer im život na velikoj udaljenosti od grada onemogućava da zarađuju za život onako kako su to činili – sakupljajući otpad. Zato su posledice za stanovnike romskog naselja istovremeno bile pozitivne i negativne. Kada je reč o ostalim zainteresovanim stranama, jedan deo javnost se protivio jer je trošak raseljavanja Roma koji su nelegalno okupirali gradsko zemljište prebačen na državu, odnosno, na građane. Tom rešenju protivili su se i stanovnici naselja u koje su Romi preseljeni, jer nisu želeli romsko naselje u svom okruženju, pa je i za njih odluka imala negativnih posledica

- **Kakve posledice za socijalno ugrožene ima odluka?** Neće se sve posledice odluka lokalne samouprave ticati socijalno ugroženih. Neke odluke su takve vrste da se tiču svih građana, a neke ne i nije uvek lako identifikovati sve posledice jedne odluke. Jedan od razloga je i to što odluke imaju neposredne i posredne posledice, nameravane i nenameravane. Detaljno razmatranje i kreativno razmišljanje, uz *konsultacije sa zainteresovanim stranama*, trebalo bi da dâ rezultat.
- **Da li pozitivne posledice opravdavaju trošak, odnosno, da li prevazilaze negativne posledice?** Neke pozitivne posledice su toliko značajne da opravdavaju trošak, a neke ne. Neke posledice su od šireg društvenog značaja, a neke se tiču samo pojedinih grupa. Vaganje ovih posledica je velika veština – stručna i politička – i pošto ne postoji univerzalna formula za razrešavanje ovako složenih pitanja, onda ostaje da se oslonimo na demokratske procedure, konsultacije svih zainteresovanih strana kroz javne i stručne rasprave i javno praćenje primene mere.

PRIMER: Da li su pozitivne posledice veće od negativnih? Raseljvanje naselja ispod mosta „Gazela“ imalo je negativne i pozitivne posledice po Rome. Stanovništvo naselja u okolini novog kontejnerskog naselja u koje su raseljeni Romi smatralo je da trpi negativne posledice ove odluke. S druge strane, koristi od obnovljenog mosta su nedvosmislene, za gradski, lokalni i međunarodni saobraćaj, ali i za bezbednost građana i putnika. Kako biste vi sproveli analizu u ovom slučaju?

- **Da li postoji mehanizam da se negativne posledice umanje?** Neke negativne posledice moguće je prevazići drugim merama, a neke ne. Za lokalnu samoupravu, građane i za stanje socijalnog uključivanja, veoma je važno da postoje mehanizmi da se negativne posledice umanje ili ukinu.

### ***Pitanja za zainteresovane strane***

Za svaku odluku postoje zainteresovane strane, ali one često nisu svesne da se odluke donose i da mogu na njih uticati, a nekada nisu dovoljno organizovane da učestvuju u donošenju odluka. Kada govorimo o učešću građana, mi najčešće loptu prebacimo u dvorište građana i njihovih udruženja i kažemo da oni treba da budu proaktivni. Ovde predlažemo drugačiji pristup. Učešće građana i privrede je važno jer tako dobijamo ne samo *legitimnije* odluke (jer su i građani i privrednici učestvovali u njihovom stvaranju), već i *bolje* odluke (jer građani i privrednici bolje znaju kako će odluke uticati na njih). Zato je lopta zapravo u dvorišu lokalne samouprave i na njoj je da organizuje konsultacije, ako ne zbog zainteresovanih strana, onda zbog sebe i kvaliteta sopstvenih odluka. Pitanja koja lokalna samouprava može da im uputi mogu biti i sledeća:

- *Kakav će uticaj odluka imati na vas, vaš život i rad?* Molimo vas da obrazložite svoje stanovište i da ga argumentujete što preciznijim podacima.
- *Da li će uticati pozitivno ili negativno?* Budite precizni i objasnite šta su za vas pozitivni, a šta negativni aspekti.

- *Ako je uticaj negativan, šta predlažete kao protiv-meru? Moli-mo vas da budete realistični.*

Jasno je da će se lokalna samouprava susresti sa nizom ograničenja u primeni ovih metoda za unapređenje kvaliteta odluka i rada. Ali, dobra okolnost je što lokalna samouprava na raspolaganju ima niz tehnika, tako da se stavovi zainteresovanih strana mogu dobiti na osnovu upitnika, kroz direktne razgovore, grupne diskusije i javne tribine.

### ***Kako objediniti lokalne politike?***

Lokalne samouprave u Srbiji imaju brojne strategije koje pokrivaju oblast socijalnog uključivanja (strategije socijalne zaštite, akcione planove za decu, mlade, Rome itd.). Njihovo objedinjavanje je racionalno jer se čuvaju resursi. Ako se rad lokalne samouprave usmerava prema jednom dokumentu, to omogućava da se koriste postojeći resursi (pre svega organizacioni i ljudski). U praksi se često dešava da su iste institucije i isti ljudi angažovani na izradi različitih strateških dokumenata u okviru različitih saveta, pa bi objedinjavanje ovih kapaciteta unapredilo čitav proces strateškog planiranja (od izrade, preko primene, do monitoringa i evaluacije). S druge strane, donošenje novih strategija nije popularno jer dodatno devalvira ideju strateškog planiranja i predstavlja trošak za lokalne samouprave (u novcu, vremenu i ljudima). Ipak, ako se odluči za objedinjavanje strategija, lokalna samouprava ima dve mogućnosti:

- Da objedini sektorske strategije i akcione planove u jedinstvenu *Strategiju socijalnog uključivanja* ili akcioni plan sa jasno postavljenim ciljevima
- Da donese ili revidira *Strategiju održivog razvoja*

Jedinstvena strategija socijalnog uključivanja bio bi dokument kojim se pokrivaju sva važna pitanja iz ove oblasti koja su do sada bila predmet različitih strategija. Njena prednost je što je sveobuhvatna, a mana što ne pokriva važna pitanja koja se nalaze u oblastima ekonomije, poljoprivrede, reforme javne uprave i sl. Akcioni plan je manje zahtevan dokument koji može ispuniti neke najvažnije ciljeve na kratke staze: da se objedine prioriteti, da se postave jasni ciljevi i da se meri kako se opština približava tim ciljevima, S druge strane, strategije



održivog razvoja su krovne strategije koje su usvojene od strane mnogih opština u Srbiji. Kroz ciljeve i mere u okviru „društvenog“ stuba razvoja, koji se bavi pitanjima obrazovanja, zapošljavanja, socijalne zaštite, zdravlja, kulture, bezbednosti, ove strategije mogu da obuhvate ključna pitanja socijalnog uključivanja. Pored toga, socijalno uključivanje bi trebalo da se kao multisektorski problem nađe i u okviru druga dva stuba razvoja (ekonomskog i ekološkog).

### Šta smo naučili?

- Postoje procedure koje se prate prilikom usvajanja ili revizije određene odluke ili strategije i koje mogu doprijeti da se te odluke unaprede sa stanovišta socijalnog uključivanja. Tokom analize i pripreme odluka, organi lokalne samouprave mogu proći kroz niz pitanja o posledicama odluke i kako će ona uticati na posebno ugrožene građane. To će im pomoći da jasnije sagledaju pozitivne i negativne posledice, da izbegnu negativne koliko je to moguće, a možda i da pripreme alternativne strategije ili barem mere koje će umanjiti te negativne posledice.
- Procedure za ispitivanje posledica jedne odluke treba postaviti tako da svaka lokalna samouprava može da ih sprovode sa postojećim kapacitetima ili uz razuman napor da se oni razvijaju. Treba izbegavati postavljanje sofisticiranih mehanizama koje onda niko ne koristi.
- Ispitivanje uticaja mera na ugrožene stanovnike treba da se sprovede uz njihovo učešće. To nije samo pitanje participacije, mada je to važan aspekt. Ovim se, zapravo, dobijaju bolje i kvalitetnije odluke i to lokalne samouprave treba da rade sebe radi i radi svojih odluka.
- Objedinjavanje strateških dokumenata je dobro za lokalnu samoupravu jer štedi resurse koji se troše na pisanje, revidiranje i praćenje primene strategija. S druge strane, to ima smisla samo ako je opština opredeljena da strategije i akcione planove koristi kao vodič u svom radu.

## H. Institucionani mehanizmi za praćenje primene i efekata politika socijalnog uključivanja?

Ako sprovedemo analizu situacije, ispitamo moguće posledice odluka i izvršimo reviziju nekih predloženih rešenja, mi možemo svaku odluku unaprediti sa stanovišta socijalnog uključivanja. Slični postupci primenjuju se i kada se prati primena odluka ili strategija – prati se primena, analizira se situacija i predlažu se izmene u planovima rada ili samim odlukama (strategijama). Da bi se takve procedure sprovodile, potrebni su određeni institucionalni preduslovi. Jer, mi možemo imati najbolju odluku ili strategiju, ali nam to neće pomoći ako njena primena ide slabo. Odluke i strategije se neće sprovoditi same od sebe i zato je prvo i najvažnije pitanje kako obezbediti institucionalne mehanizme koji omogućavaju njihovo uspešno sprovođenje. Neki ljudi, timovi, tela ili odeljenja unutar postojećih lokalnih struktura moraju biti zaduženi za praćenje odluka koje su važne za oblast socijalnog uključivanja. U ovom odeljku bavićemo se time koje osobine ova tela moraju imati, kakva im je uloga, te na kraju ispitivati i neka moguća institucionalna rešenja.

### ***Koje su važne osobine mehanizama?***

Do sada smo identifikovali dve grupe poslova u vezi sa opštinskim politikama socijalnog uključivanja: procena uticaja (socijalna procena) i praćenje primene mera. Obe ove aktivnosti podrazumevaju da se pitanja socijalnog uključivanja integrišu u odluke i strategije lokalne samouprave i sadrže sledeće faze:

- *analiza* odluke ili strategije i *unošenje korekcija* u sam tekst odluke, odnosno, strategije;
- *praćenje primene* odluke ili strategije i procena efekata na socijalno ugrožene stanovnike;
- predlaganje *izmena* odluka, odnosno, strategija pošto se uoče njihovi negativni efekti.

Da bi se sve to postiglo, potrebno je da postoji tim ljudi koji će biti zadužen da prati sva ova pitanja. Ma kakvu insticionalnu formu da izaberemo, postoje najmanje dve osobine ovih tela na koja treba skrenuti pažnju:

- *Sistematizacija i opis poslova i zadataka.* Da bi se sprovodila socijalna analiza i pratili efekti odluka, potrebno je da neki od zaposlenih budu po sistematizaciji zaduženi za ta pitanja. To je jedna od formalnih procedura u procesu donošenja odluka, nije preterano zahtevna i ne traži da neko bude zaposlen samo na tom poslu sa punim radnim vremenom. Sistematizujući ove poslove, rukovodstvo opštine pokazuje da je rad na njima značajan, da nije samo usputna delatnost opštine i njenih zaposlenih i jasno stavlja odgovornost pred zaposlene u opštini.



- *Multisektorski sastav.* Politike socijalne uključenosti su multisektorske u svojoj suštini. Zato su za njihovu analizu potrebni timovi koji okupljaju ljude različitih profila i ovlašćenja. Na ovaj način obezbeđuje se bolja integracija sektora socijalne politike među sobom (sektora obrazovanja, zdravstva, socijalne zaštite), ali i integracija ovih sektora sa radom odeljenja za privredu, poljoprivredu, agencija za lokalni ekonomski razvoj i sl.

## **Koji institucionalni mehanizmi omogućavaju procenu uticaja odluka?**

Kada je reč o konkretnim organizacionim rešenjima za praćenje lokalnih politika socijalnog uključivanja, postoje brojne i raznovrsne opcije i mi ćemo ukratko izložiti neke od njih, sa analizom njihovih dobrih i loših strana. Ovaj spisak nije konačan, a same lokalne samouprave će za sebe odabrati najbolje rešenje od elemenata koje smo ovde ponudili.

### **Opcija 1: Multisektorski tim u opštinskoj administraciji**

*Multisektorski tim.* Ovakav tim može biti sastavljen od predstavnika različitih tela i odeljenja lokalne samouprave. Prednost ovog rešenja je što omogućava multisektorski pristup, budući da u radu tima učestvuju kako zaposleni u opštini koji se bave socijalnom politikom, tako i oni koji se bave privredom, finansijama i sl. Poslovi rada u timu moraju biti sistematizovani. Ako rad nije sistematizovan, onda procena uticaja (socijalna procena) i uključivanja perspektive socijalnog uključivanja nije obavezujuća, te ni uspostavljanje tima neće imati efekata.

<b>Opcija 1: Multisektorski tim</b>	
<b>Dobre strane</b>	<b>Loše strane</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Jednostavnija procedura uspostavljanja i ukidanja</li> <li>• Manji troškovi rada, verovatno ne zahteva nove zaposlene ili velike promene u sistematizaciji</li> <li>• Omogućavaju integrisanje pitanja iz njihovog delokruga u rad opštinske uprave</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Manje čvrsta i definisana organizaciona struktura</li> <li>• Manji stepen fokusiranosti na strategije, jer se članovi tima bave i svojim „redovnim“ poslovima</li> </ul>

Kolike su šanse da se ovakvi timovi uspostave (od 1 do 10)?	3								
Kolike su šanse da će uspešno raditi (od 1 do 10)?	6								

## **Opcija 2: Novo odeljenje za socijalno uključivanje**

Uspostavljanje nove jedinice koja bi bila zadužena za pitanja socijalnog uključivanja u lokalnoj samoupravi donosi jasan mandat, veliki fokus i adekvatnu stručnu i administrativnu podršku. Među nedostacima ovog rešenja izdvajaju se aministrativne teškoće i troškovi uspostavljanja ovakve jedinice. Osim toga, ovakvo telo nema multi-sektorski sastav i imaće teškoća da utiče na rad drugih odeljenja.

<b>Opcija 2: Novo odeljenje za socijalno uključivanje</b>	
<b>Dobre strane</b>	<b>Loše strane</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Jasnije definisana organizaciona struktura</li> <li>• Veća fokusiranost na primenu strategije, jasan mandat</li> <li>• Omogućavaju integrisanje pitanja iz njihovog delokruga u rad opštinske uprave</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Složeniji postupak uspostavljanja i ukidanja,</li> <li>• Skuplji za održavanje, zahteva novo zapošljavanje</li> <li>• Neizvesno multisektorsko povezivanje</li> </ul>

Kolike su šanse da se uspostavi novo odeljenje (od 1 do 10)?											
Kolike su šanse da će uspešno raditi (od 1 do 10)?	8										

### **Opcija 3: Nova uloga odeljenja za društvene delatnosti**

Poslovi procene uticaja politika na socijalno uključivanja mogu se poveriti i odeljenju društvenih delatnosti. Prednost ovog rešenja je to što je jeftinije i administrativno jednostavno. Najveći nedostaci leže u karakteru ovih odeljenja – fokusirani su na uže definisana pitanja i nemaju mehanizme multisektorskog povezivanja, nemaju dovoljno osoblja i zatrpana su administrativnim poslovima u vezi sa dečjim dodatkom i drugim materijalnim davanjima, pa će novi poslovi verovatno trpeti zbog ovih okolnosti.

<b>Opcija 3: Nova uloga odeljenja za društvene delatnosti</b>	
<b>Dobre strane</b>	<b>Loše strane</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Postoji organizaciona jedinica</li> <li>• Ima osoblje upoznato sa pitanjima iz oblasti socijalne politike</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kadrovski problemi u odeljenju društvenih delatnosti: malo osoblja i zatrpani administrativnim poslovima u vezi sa dečjim dodatkom</li> <li>• Neizvesno multisektorsko povezivanje</li> </ul>

Kolike su šanse da se promeni uloga odeljenja za društvene delatnosti (od 1 do 10)?	6							
Kolike su šanse da će uspešno raditi (od 1 do 10)?	3							

### **Opcija 4: Referent za socijalno uključivanje**

Trenutna ograničenja u vezi sa zapošljavanjem ljudi u državnoj administraciji nameću potrebu da se razmišlja i o minimalističkim rešenjima. Među njima se nalazi i mogućnost da lokalna saomprava imenuje osobu koja bi bila zadužena da prati primenu relevantnih odluka, ispituje kako pojedine odluke i strategije utiču na socijalno uključivanje i predlaže eventualne izmene. Referent za socijalno uključivanje imao bi jasan mandat, ali malu moć. Mogućnost da takva osoba prati multisektorska pitanja i da utiče na odluke iz oblasti privrede, poljoprivrede, urbanizma i sl. veoma je mala. Njena najveća dostignuća ticala bi se prikupljanja podataka, analiza, koordinacije i komunikacije.

<b>Opcija 4: Referent za socijalno uključivanje</b>	
<b>Dobre strane</b>	<b>Loše strane</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Manji troškovi (finansijski i administrativni)</li> <li>• Najmanje ambiciozno rešenje, ali bolje nego nikakvo rešenje</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mali uticaj na odluke i strategije</li> <li>• Mali raspoloživi resursi</li> </ul>

Kolike su šanse da se ovakvi timovi uspostave (od 1 do 10)	9								
Kolike su šanse da će uspešno raditi (od 1 do 10)	4								

### Opcija 5: Multisektorski savet

Na lokalnom i republičkom nivou postoje saveti u oblastima socijalne zaštite, zaštite prava deteta, omladinski saveti saveti za mlade, saveti za zapošljavanje itd. Oni su u principu sastavljeni od predstavnika različitih institucija iz javnog sektora, državne uprave, privrede i nevladinih organizacija. Većina saveta uspostavljena je na inicijativu republičkih vlasti ili kroz projekte. Dosadašnja iskustva jasno pokazuju koje uslove jedan savet mora ispuniti da bi funkcionisao: savet mora da ima administrativnu podršku (sekretarijat), jasan institucionalni položaj i mandat. Iskustva u vezi sa radom ovih saveta su različita – neki rade uspešno, neki postoje samo na papiru<sup>8</sup>. Ključni problem s kojim se suočavaju saveti jeste nemogućnost da donose odluke.

Opcija 5: Multisektorski savet	
Dobre strane	Loše strane
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Doprinosi boljoj koordinaciji aktera kojima međusobna saradnja nije prioritet u radu</li> <li>• Obezbeđuje da se lokalni akteri mobilišu i uključe u primenu strategija i planova</li> <li>• Koriste se svi raspoloživi ljudski resursi u opštini (a ne samo resursi same lokalne samouprave)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ograničenja u pogledu mandata: ima savetodavni karakter i učešće i rad su dobrovoljni i nisu sistematizovani</li> <li>• Ako im se ne obezbedi stručna i administrativna podrška, ne mogu da ispune svoj zadatak</li> <li>• Ideja osnivanja saveta izgubila je privlačnost i legitimitet jer su osnovani brojni saveti, a mnogi nisu zaživeli</li> </ul>

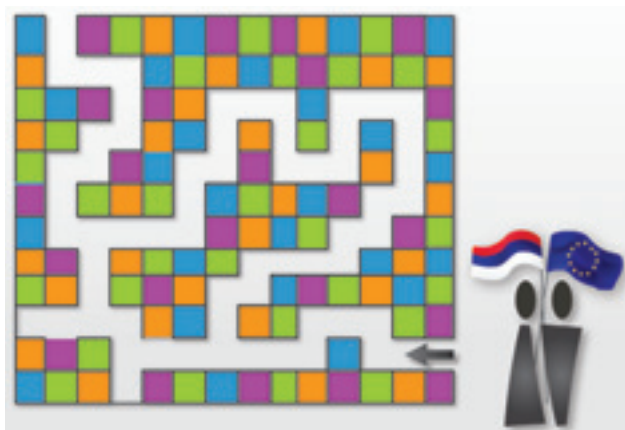
Kolike su šanse da se ovakvi timovi uspostave (od 1 do 10)	7							
Kolike su šanse da će uspešno raditi (od 1 do 10)	3							

<sup>8</sup> Prema nekim istraživanjima, veliki broj opština u Srbiji ima lokalni savet ili koordinaciono telo za socijalnu zaštitu, ali da tek svako drugo telo zaista i radi.



## ***Koji je najbolji okvir za lokalne politike socijalnog uključivanja?***

Izbor između ovih opcija nije lak. Bilo bi lakše kada bi zakoni propisivali i ove modele ili kada bi republičke vlasti podržale jedan model i njegovo širenje u opštinama. Takođe, bilo bi lakše kada bi zakonska rešenja koja regulišu rad državne uprave išla ka jednom ili drugom rešenju. Na žalost, ništa od toga sada nije slučaj. Zakoni ne govore ništa o tome kako da se rešavaju složena pitanja socijalnog uključivanja, ne postoji prihvaćena praksa, a ni modeli upravljanja u državnim organima ne idu u susret nekom od ovih modela. Zato smatramo da je najbolji pristup onaj za koji se same lokalne samouprave odluče vodeći računa o svom stepenu razvoja, stručnim i administrativnim kapacitetima, dosadašnjim postignućima i slično.



### Šta smo naučili?

- Analiza i praćenje politika socijalnog uključivanja važne su za lokalne politike. Ovi poslove trebalo bi da rade timovi koji ispunjavaju sledeće uslove: (1) po svojoj prirodi su multisektorski tako da su u njihov rad uključeni zaposleni iz više oblasti, (2) njihov rad mora biti sistematizovan, da bi se obezbedio profesionalni pristup i odgovarajuća podrška procesu i (3) oni moraju voditi konsultacije sa zainteresovanim stranama, da bi dobili jasne informacije o efektima predloženih odluka i mera.
- Postoje mnoga konkretna organizaciona rešenja. Pošto ne postoje zakonske obaveze niti preporuke republičkih vlasti, svaka opština treba da izabere ono rešenje koje najviše odgovara njenim potrebama, kapacitetima i stepenu razvoja.

## 4. Praćenje stanja socijalnog uključivanja i socijalne zaštite na lokalnom nivou

**J**ednu javnu politiku nije moguće uspešno i efikasno oblikovati i sprovesti bez kvalitetnog uvida u postojeće stanje i praćenje promena u uslovima sprovođenja različitih mera i programa. Na republičkom nivou redovno se prate različiti aspekti ekonomskog i društvenog stanja: ekonomski rast, makroekonomska stabilnost, zaposlenost, kretanje stanovništva i sl., na osnovu čega se kreiraju i redefinišu relevantne politike. U ranijim poglavljima već je istaknuto da se praćenje socijalnog uključivanja i socijalne zaštite uvodi u sistem redovnog praćenja na republičkom nivou. Ovo praćenje je usklađeno u potpunosti sa metodologijom i standardima praćenja socijalnog uključivanja u EU, a institucija zadužena za njegovo sprovođenje je Republički zavod za statistiku. Nažalost, ovakva istraživanja ne sprovode se po metodologiji koja bi omogućavala da se jednostavno „izvuku“ podaci za konkretne opštine. Veličina i struktura uzorka na kome se sprovode istraživanja to ne dopuštaju. Zbog toga se praćenje socijalnog uključivanja na lokalnom nivou mora uspostaviti na drugačijim metodološkim osnovama. Postoji nova inicijativa da se Devinfo baza RZS-a iskoristi za ovu svrhu.

Upravo u ovom poglavlju ukazaćemo zašto je važno da se socijalno uključivanje prati i na lokalnom, a ne samo nacionalnom nivou, a potom ćemo predložiti i institucionalni i metodološki okvir za takvo praćenje.

### I. Zašto je važno pratiti stanje socijalne uključenosti na opštinskom nivou?

Već smo na početku priručnika istakli veliki broj razloga zbog kojih se u EU i Srbiji razvija i primenjuje politika socijalnog uključivanja. Ukazali smo i na to da se socijalno uključivanje ne može unaprediti

bez snažnog doprinosa lokalnih samouprava i drugih lokalnih aktera, jer se neposredno uključivanje građana i građanki u obrazovni sistem, ekonomske aktivnosti, organizacije i političke stranke, kao i njihov pristup ključnim resursima poput javnih dobara, programa podrške, socijalne zaštite, kulturnih sadržaja, upravo odvija u lokalnoj zajednici. S obzirom na to da je važno razvijati politiku socijalnog uključivanja u upravljanju lokalnim zajednicama, onda praćenje stanja predstavlja važnu komponentu tog procesa.

Praćenje socijalnog uključivanja obezbeđuje osnovne informacije o tome koje se grupe suočavaju sa problemima socijalne isključenosti, u kojim aspektima i zbog čega. Na taj način dobijamo iskustvenu osnovu na temelju koje treba oblikovati relevantne političke odluke i strategije. Istovremeno, opis stanja koji dobijamo na osnovu praćenja omogućuje nam da sagledamo u kom pravcu se odvijaju promene u uslovima postojećih politika, mera i programa. U skladu sa procenom tih promena mi ćemo i redefinisati politike u narednom političkom ciklusu.



Važno je napomenuti da praćenje stanja socijalnog uključivanja ne treba nipošto poistovetiti sa praćenjem sprovođenja i efekata politika. Slika o stanju socijalnog uključivanja može da nam pokaže da u odnosu na prethodni ciklus praćenja opada trend zapošljavanja mladih, ali tek praćenje sprovođenja lokalnog akcionog plana zapošljavanja ili pojedinih mera usmerenih na mlade, mogu da nam daju odgovor da li je trend bar delimično posledica toga što se programi zapošljavanja mladih ne sprovode, što nisu odgovarajući, efikasni i sl.

U idealnom slučaju, praćenje stanja socijalnog uključivanja, zajedno sa praćenjem sprovođenja i efekata ključnih odluka, strategija, mera i programa, daće nam punu sliku o tome kakvo je stanje u pogledu socijalnog uključivanja u lokalnoj zajednici, u kojoj meri i na koji način takvom stanju doprinose aktuelne politike. Tada ćemo imati i snažne smernice na koji način da redefinišemo politike da bismo izazvali promene u željenom smeru, naravno, uzimajući u obzir druge faktore koji utiču na stanje socijalnog uključivanja (poput, recimo, uticaja međunarodne ekonomske krize koji se ispoljavaju kroz povlačenje velikog stranog poslodavca u lokalnoj zajednici, naglog pritiska na lokalno tržište rada i sisteme socijalne sigurnosti velikog broja lica vraćenih iz inostranstva na osnovu ugovora o readmisiji i sl.).

O praćenju sprovođenja i efekata politika već smo govorili u prethodnim poglavljima, a naredna ćemo posvetiti praćenju stanja socijalnog uključivanja. Da bi ovo praćenje bilo uspostavljeno kao redovan proces ili efikasan sistem, potrebno je uspostaviti određene institucionalne mehanizme i procedure kojima se taj proces definiše, kao i metodologije na osnovu kojih se prati stanje.

## **J. Mehanizmi i procedure koje je potrebno razviti u cilju redovnog praćenja stanja**

Uspostavljanje sistema praćenja podrazumeva da se u lokalnoj samoupravi definišu nadležnosti i uloge različitih aktera tog sistema, procedure sprovođenja zadataka, vremenski okvir i rezultati. Ovo bi trebalo definisati posebnim pravilnikom.

### ***Nadležnosti, uloge i procedure***

Čitav proces praćenja treba da koordinira jedno telo lokalne samouprave. Ranije su već ponuđena rešenja u vezi sa mogućim telom koje bi bilo zaduženo za praćenje i unapređivanje politike socijalnog uključivanja: multisektorski tim, nova jedinica lokalne samouprave ili odeljenje za društvene delatnosti. Nadležnost vezanu za koordinaciju procesa praćenja stanja i izveštavanje trebalo bi pripisati istoj jedinici

lokalne samouprave kojoj je dodeljena i uloga koordinacije praćenja i unapređenja politika socijalnog uključivanja.

U skladu sa metodologijom praćenja stanja i definisanim izvorima podataka, ovo telo bi potraživalo podatke od drugih lokalnih i centralnih institucija koje su nadležne za različite evidencije ili statistiku o različitim aspektima socijalnog uključivanja. Ovo koordinaciono telo bi bilo zaduženo za izradu nacrtu izveštaja koji bi bio prosleđen na komentarisanje drugim relevantnim telima lokalne samouprave.

### ***Vremenski okvir i rezultati***

Praćenje socijalnog uključivanja ne mora da se sprovodi svake godine, ukoliko kapaciteti lokalne samouprave to ne dopuštaju. Optimalno bi bilo organizovati praćenje jednom u dve godine, čime bi istovremeno bili zadovoljeni kriterijumi ažurnosti i umerenog opterećenja na ljudske i druge resurse lokalne samouprave angažovane na praćenju. Bilo bi izuzetno korisno vezati vremenske cikluse praćenja za cikluse popisa stanovništva, jer bi se onda svaki put popisni rezultati mogli upotrebiti za precizniju i potpuniju sliku o stanju, koju neće biti uvek moguće dobiti na osnovu redovnih evidencija i statističkih praćenja na nivou opštine. Zbog toga su i predložene dve liste indikatora, jedna koja bi omogućila praćenje stanja na osnovu podataka koji su redovno dostupni, a druga, ambicioznija, koja bi omogućila dublje uvide na osnovu rezultata opšteg popisa stanovništva i poljoprivrednog popisa.

Osnovni rezultat procesa praćenja trebalo bi da bude *Izveštaj o socijalnom uključivanju i socijalnoj zaštiti* za referentnu godinu. Ovaj izveštaj bi trebalo da bude sačinjen prema jednom standardizovanom obrascu kako bi se omogućila relativna uniformnost opštinskih izveštaja, a na osnovu standardizovane metodologije, koja bi omogućila uporedivost između opština. Naravno, svaka opština može dodatno pratiti i izveštavati o posebnim aspektima socijalnog uključivanja koji su za nju specifični i značajni, ali bi bilo neophodno da izveštaji uvek sadrže definisani minimum aspekata i pokazatelja socijalnog uključivanja.



Izveštaj bi trebalo da sadrži jasne zaključke o različitim aspektima stanja socijalnog uključivanja, da oceni u kojim aspektima se ostvaruju poboljšanja, a u kojima dolazi do pogoršanja, da opiše mere i programe koji su usmereni na različite aspekte socijalnog uključivanja i da iznese preporuke u vezi sa potrebnim budućim intervencijama u oblasti politika, mera i programa.

U narednoj tabeli dat je predlog obrasca za izveštavanje o socijalnom uključivanju i socijalnoj zaštiti na opštinskom nivou.

Obrazac za izveštaj o socijalnom uključivanju  
i socijalnoj zaštiti u opštini

Deo	Poglavlje
A. Uvod	
B. Karakteristike društveno- -ekonomskog konteksta	1. Regionalni kontekst
	2. Opštinski kontekst
C. Stanje u pogledu socijalne uključivosti	1. Finansijsko siromaštvo i materijalna deprivacija
	2. Zapošljavanje
	3. Obrazovanje
	4. Zdravlje
D. Socijalna zaštita	1. Finansijski oblici socijalne zaštite
	2. Usluge socijalne zaštite
E. Mere socijalnog uključivanja	
F. Zaključci	
G. Preporuke	

Osnovni sadržaj poglavlja B, C i D definisan je predlogom zajedničkih indikatora koje bi trebalo da prate sve opštine, a koji su predstavljeni u odvojenoj svesci ovog alata.

### ***Metodologija praćenja socijalne uključivosti i socijalne zaštite***

Predložena metodologija ishod je širokih konsultacija stručnih krugova u Srbiji, Tima za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva, Stalne konferencije gradova i opština i Republičkog zavoda za statistiku. Predložena metodologija podrazumeva merenje nivoa socijalne uključivosti merenjem proporcije stanovništva (pojedinaца i domaćinstava) koje se nalazi ispod zadatog praga na različitim indikatorima.



Najvažniji principi na kojima se zasniva metodologija podrazumevali su sledeće:

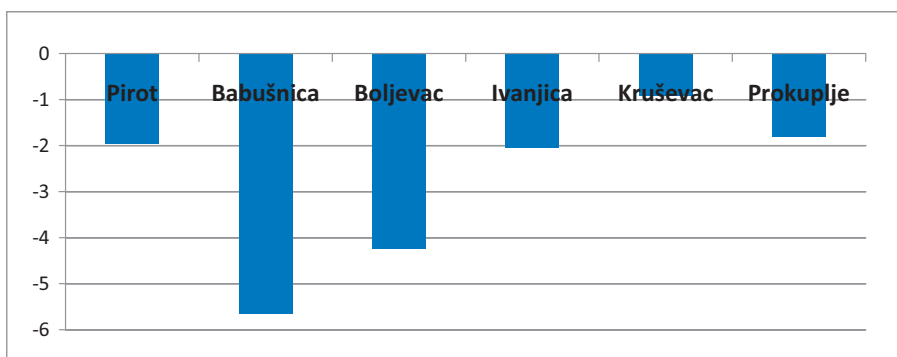
- **Uporedivost podataka.** Primarno se vodilo računa o tome da podaci budu uporedivi između opština, što lokalnim vlastima omogućuje da se uporede sa drugim opštinama, te razmenjuju iskustva i predloge rešenja sa opštinama koje su im slične u različitim aspektima socijalnog uključivanja. Naravno, za svaki indikator je korisno i poređenje sa republičkim prosekom. Akterima na centralnom nivou ovakva uporedivost obezbeđuje sistematski pregled i jasnu sliku o tome kakve inicijative i resurse je potrebno usmeriti prema različitim lokalnim zajednicama. Istvoreneno, vodilo se računa da, kada je moguće, indikatori budu uporedivi sa nacionalnim i EU okvirom za praćenje stanja.

Tabela 1. Stopa demografskog pražnjenja, 2002 – 2010. godina

Stopa demografskog pražnjenja 2002 – 2010. godina					
Pirot	Babušnica	Boljevac	Ivanjica	Kruševac	Prokuplje
-1,95%	-5,65%	-4,24%	-2,05%	-0,92%	-1,81%

Izvor: Ministarstvo rada i socijalne politike, Socijalni profil opština u Republici Srbiji, (stanje za 2011. god).

Grafikon 1. Stopa demografskog pražnjenja, 2002 – 2010. godina



Izvor: Ministarstvo rada i socijalne politike, Socijalni profil opština u Republici Srbiji, (stanje za 2011. god)

- **Oslanjanje na lokalne evidencije.** Ocenjeno je da bi oslanjanje na podatke iz opštinskih evidencija značajno olakšalo proces praćenja i omogućilo njegovo redovno odvijanje bez prevelikih ljudskih i materijalnih resursa. Istovremeno, oslanjanje na

lokalne evidencije ne bi stvorilo pritisak na centralne institucije, koje bi u periodima pripreme izveštaja bili preopterećeni zahtevima velikog broja opština i gradova u Srbiji.

- **Oslanjanje na gotove i lako dostupne podatke sa centralnog nivoa.** Neki podaci jednostavno nisu dostupni na lokalnom nivou i potrebno ih je obezbediti sa centralnog nivoa. Međutim, predlog metodologije vođen je principom da to budu podaci koji već postoje za opštinski nivo (poput podataka RZS koji se publikuju u publikacijama „Opštine u Srbiji“ ili DevInfo baze podataka, ili baze „Socijalni profil opština u Srbiji“ Ministarstva rada i socijalne politike RS). Drugi podaci se nalaze u evidencijama republičkih institucija, poput podataka o poljoprivrednim gazdinstvima, zdravstvenog osiguranja i slično, ali je njihovo potraživanje i dostavljanje relativno lako. Praćenje nekih od najvažnijih indikatora će biti moguće tek kada budu razvijene i dostupne odgovarajuće baze podataka (npr. praćenje odustajanja od školovanja (dropout) će biti moguće tek kroz jedinstveni informacioni sistem Ministarstva prosvete, gde će biti obuhvaćene promene mesta prebivališta učenika na teritoriji cele Republike Srbije).

Oslanjajući se na ove principe, predložena je metodologija koja bi trebalo da omogući relativno lako i održivo praćenje socijalnog uključivanja i socijalne zaštite na opštinskom nivou.

Ovde su izloženi samo osnovni skupovi indikatora, dok se u odvojenoj svesci nalazi detaljna tabela sa indikatorima, definicijama i izvorima podataka. Predlog sadrži samo osnovni skup indikatora koji bi trebalo da posluži kao osnova za praćenje u svakoj opštini, ali je svakako ostavljena i mogućnost dodatnih indikatora u zavisnosti od potreba i specifičnosti konkretne lokalne zajednice.

Vrste indikatora	Skupovi indikatora
A. Kontekstualni indikatori	1. Regionalni (regionalni BDP, stopa siromaštva, prihodi i potrošnja domaćinstva, stope aktivnosti, zaposlenosti i nezaposlenosti)
	2. Opštinski kontekst (demografsko pražnjenje, starenje stanovništva, zaposlenost, zarade, javna potrošnja na obrazovanje, zdravstveni i socijalni rad)
B. Stanje u pogledu socijalne uključenosti	1. Finansijsko siromaštvo i materijalna deprivacija (udeo i struktura lica i domaćinstava korisnika NSP u lokalnom stanovništvu, korisnici novčane pomoći u opštini, narodne kuhinje, penzioneri sa penzijama ispod najnižeg iznosa, dugovi za troškove stanovanja, nehidijenska naselja)
	2. Zapošljavanje (poljoprivredna aktivnost, formalna zaposlenost, nezaposlenost, pristup merama i procesima zapošljavanja)
	3. Obrazovanje (obuhvat osnovnim i srednjim obrazovanjem, struktura đaka koji završavaju OŠ i SŠ, školovanje u „specijalnim školama“)
	4. Zdravlje (smrtnost odojčadi, smrtnost dece i majki na porođaju, obuhvat vakcinacijom, udeo zdravstvenih osiguranika)
C. Socijalna zaštita	1. Finansijski oblici socijalne zaštite (naknada za negu i pomoć, dečji dodatak)
	2. Usluge socijalne zaštite (rezidencijalne usluge za stare, decu i OSI, usluge u zajednici za decu, stare i OSI).

Za najveći broj indikatora moguće je i potrebno razvrstavanje prema polu, starosti i tipu naselja. Uz razvrstavanje stičemo sliku o relativnoj uključenosti ili isključenosti pojedinih grupa po datim dimenzijama. Izvor oblika razvrstavanja zavisi od relevantnosti u datom kontekstu i od dostupnosti podataka.

# Reference

1. Council of the European Union, „Council Decision of 19 December 1984 on Specific Community Act on to Combat Poverty“, 85/8/EEC, OJEC, L 2, Brussels, 1985.
2. Council of the European Union, Joint report by the Commission and the Council on social inclusion, Brussels, 2004.
3. Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva Vlade Republike Srbije, Praćenje društvene uključenosti u Srbiji, Beograd, 2009.
4. Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva, Praćenje socijalne uključenost u Srbiji, Beograd, 2010.
5. Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva i Republički zavod za statistiku, Prvi nacionalni izveštaj o socijalnom uključivanju i smanjenju siromaštva u Republici Srbiji, Beograd, 2011.
6. Vlada Republike Srbije, Kratak pregled Prvog nacionalnog izveštaja o socijalnom isključivanju i smanjenju siromaštva u Republici Srbiji – Uloga lokalnih samouprava, Beograd, 2012.
7. Aleksandar Baucal i Dragica Pavlović Babić, Kvalitet i pravednost obrazovanja u Srbiji: Obrazovne šanse siromašnih, Vlada Republike Srbije i Institut za psihologiju, Beograd, 2009.
8. Slobodan Cvejić, Marija Babović, Mina Petrović, Natalija Bogdanov, Olivera Vuković, Socijalna isključenost u ruralnim oblastima Srbije, Beograd: Program Ujedinjenih nacija za razvoj, 2010.
9. Vlada Republike Srbije, Napredak u ostvarivanju milenijumskih ciljeva razvoja u Srbiji: Izveštaj za 2009. godinu, Beograd, 2010.
10. Danilo Vuković, „Social Exclusion in Serbia“ u „Who? How? Why?“ – Regional Cooperation of Civil Society Organizations in Strengthening Social Inclusion, Sarajevo, IBHI, 2012.
11. UNDP, Mapiranje ex-ante procene uticaja javne politike, Beograd, 2007.
12. RZS, Anketa o potrošnji domaćinstava, Beograd, 2010.
13. RZS, Saopštenje broj 350, Anketa o potrošnji domaćinstava, Anketa o potrošnji domaćinstava u trećem kvartalu 2010, Beograd, 2010.

14. RZS, Saopštenje broj 117, Anketa o potrošnji domaćinstava, Siromaštvo u republici Srbiji 2008 – 2010, Beograda, 2011.
15. RZS, Saopštenje broj 259, Anketa o potrošnji domaćinstava, Raspoloživa sredstva i lična potrošnja domaćinstava, drugi kvartal 2011, Beograd, 2011.
16. RZS, Anketa o radnoj snazi 2010, Beograd, 2011.
17. RZS, Opštine u Srbiji 2010, Beograd, 2010.
18. RZS, Opštine u Srbiji 2011, Beograd, 2011.
19. RZS, Popis stanovništva 2002, Beograd, 2003.
20. RZS, Saopštenje broj 19, Statistika zaposlenosti i zarada, Zaposleni u Republici Srbiji 2010, Beograd, 2011.
21. RZS, Saopštenje broj 213, Statistika zaposlenosti i zarada, Zaposleni u Republici Srbiji 2011, Beograd, 2011.
22. Saopštenje broj 318, Statistika zaposlenosti i zarada, Zarade po zaposlenom u Republici Srbiji po opštinama i gradovima – oktobar 2011, Beograd, 2011.
23. RZS, Saopštenje broj 176, Statistika stanovništva, Vitalni događaji u Republici Srbiji 2010, Beograd, 2011.
24. RZS, Saopštenje broj 78, Statistika društvenih delatnosti, Učenicima osnovnih škola u Republici Srbiji po opštinama – početak 2010/2011 školske godine, Beograd, 2011.
25. RZS, Saopštenje broj 61, Statistika spoljne trgovine, Spoljnotrgovinski robni promet Republike Srbije 2012., Beograd, 2012.
26. RZS, Nacionalni računi, Regionalni bruto domaći proizvod 2009–2010, Beograd, 2011.
27. Institut za javno zdravlje Srbije DR. Milan Jovanović Batut, Zdravstveni godišnjak, 2010, Beograd, 2010.
28. Ministarstvo rada i socijalne politike, Socijalni profil opština u Republici Srbiji, Baza za 2011. godinu.
29. Republički fond za penzijsko i invalidsko osiguranje, broj korisnika penzija i broj osiguranika po filijalama i opštinama, 2011.
30. Republički fond za penzijsko i invalidsko osiguranje, broj korisnika penzija i prosečan iznos penzije po filijalama i opštinama, 2011.

CIP – Каталогизација у публикацији  
Народна библиотека Србије, Београд

364.6(035)

SOCIJALNO uključivanje na lokalnom nivou / [autori Marija Babović...et al.]. – Beograd : SeConS - Grupa za razvojnu inicijativu, 2012 (Beograd : Dosije studio). – 75 str. : ilustr. ; 24 cm

Tiraž 300. – Napomene i bibliografske reference uz tekst. – Bibliografija: str. 74–75.

ISBN 978-86-913917-3-7

1. Бабовић, Марија [аутор] 2. Вуковић, Оливера [аутор]  
3. Цвејић, Слободан [аутор] 4. Вуковић, Данило [аутор]

а) Социјална заштита – Локална самоуправа – Приручници

COBISS.SR-ID 192368396



