



Ministarstvo rada i socijalne politike  
Republike Srbije



**Projekat**  
**«Promocija debate o**  
**socijalnoj inkluziji u Srbiji»**



European Commission  
-PROGRESS-  
Social protection & Inclusion

## AKTERI U PROCESU SOCIJALNOG UKLJUČIVANJA

### Izveštaj iz akcionog istraživanja

Beograd, oktobar 2010.

Produkcijaska grupa Mreža  
Mreža Production Group



**FSI** Fond za **socijalne**  
inovacije



## SADRŽAJ

1. UVOD.....	4
2. OSNOVNI NALAZI ISTRAŽIVANJA.....	6
2.1 Poznavanje koncepta socijalne uključenosti i upoznatost sa evropskim procesom socijalne uključenosti .....	6
2.2 Socijalno isključene društvene grupe i njihovi dominantni problemi.....	9
2.3 Odgovornost za rešavanje problema.....	13
2.4 Međusobna povezanost različitih aktera.....	18
2.5 Otvoreni metod koordinacije (OMK) i učešće u evropskom procesu socijalne uključenosti	25
3. ZAKLJUČAK .....	27
4. PREPORUKE ZA AFIRMACIJU PROCESA SOCIJALNOG UKLJUČIVANJA U SRBIJI.....	30
5. ANEKS.....	32
5.1 Metodologija.....	32
5.2 Tehnike istraživanja .....	33
5.3 Odziv na poziv za učešće u istraživanju.....	33
6. Aneks 2.....	35
SeConS- Grupa za razvojnu inicijativu .....	35

This report has been supported by the European Community Programme for Employment and Social Solidarity (2007-2013) – PROGRESS - managed by the Directorate General for Employment, Social Affairs and Equal opportunities.

This programme was established to financially support the implementation of the objectives of the European Union in the employment and social affairs area, as set out in the Social Agenda, and thereby contribute to the achievement of the Lisbon Strategy goals in these fields.

The seven-year Programme targets all stakeholders who can help shape the development of appropriate and effective employment and social legislation and policies, across the EU-27, EFTA-EEA and EU candidate and pre-candidate countries.

PROGRESS mission is to strengthen the EU contribution in support of Member States' commitments and efforts to create more and better jobs and to build a more cohesive society. To that effect, PROGRESS will be instrumental in:

- providing analysis and policy advice on PROGRESS policy areas;
- monitoring and reporting on the implementation of EU legislation and policies in PROGRESS policy areas;
- promoting policy transfer, learning and support among Member States on EU objectives and priorities; and
- relaying the views of the stakeholders and society at large

For more information see: [http://ec.europa.eu/employment\\_social/progress/index\\_en.html](http://ec.europa.eu/employment_social/progress/index_en.html)

The information contained in this report does not necessarily reflect the position or opinion of the European Commission.

Prilagođavanje nacionalnih socijalnih politika socijalnoj agendi EU i pridruženje evropskom procesu socijalne uključenosti je zajednički cilj svih zemalja kandidata i potencijalnih kandidata za članstvo u EU. U ovom procesu od ključnog je značaja širenje fokusa sa koncepta siromaštva na koncept socijalne uključenosti/isključenosti.

Pokušaj da se razume socijalni mehanizam isključivanja iz zajednice traži bolje razumevanje više dimenzija nećijih životnih uslova: finansijskog položaja, ali i obrazovanja, položaja na tržištu rada, zdravlja, kulturnih navika. Ovo znači da bi mnogi akteri na području socijalne politike i socijalne zaštite morali da iznova razmotre svoje ciljeve i pristupe. Kreatori politika, stručnjaci, istraživači, aktivisti NVO, pa čak i sami marginalizovani građani trebalo bi da počnu da razmišljaju na ovaj višedimenzionalni način.

Pomeranje od koncepta siromaštva ka konceptu socijalne uključenosti ne znači da cela oblast organizovane socijalne podrške mora da krene od početka. Sve pozitivno nasleđe i većina standardizovanih praksi u ovoj oblasti mogu da se iskoriste i uvedu u nove institucionalne i organizacione aranžmane. Da bi ovo bilo postignuto, neophodno je da različiti akteri na više nivoa, od nosilaca centralne vlasti preko lokalnih samouprava i civilnog društva, do samih građana budu upoznati sa novim konceptom i aktivno uključeni u postavljanje i realizaciju politike socijalne uključenosti.

U ovom tekstu želimo da bliže opišemo položaj, način funkcionisanja i povezivanja različitih aktera u oblasti socijalne zaštite u Srbiji, kako bi se ustanovilo koliko su institucionalno-organizacioni okvir i konceptualizacija problema već bliski ideji socijalne uključenosti. Cilj nam je da na ovaj način prikažemo u kojoj meri su ispunjeni određeni institucionalno-organizacioni preduslovi za pristupanje Srbije evropskom procesu socijalne uključenosti.

Zaključci ovog istraživanja bi trebalo da pomognu da se izgrade preporuke za uspostavljanje procesa socijalnog uključivanja u Srbiji.

### **Evropska komisija o društvenoj uključenosti**

Evropska komisija definiše društvenu isključenost 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 usled diskriminacije.

Društvena uključenost je definisana kao proces koji omogućuje da oni koji su u riziku od siromaštva i društvene isključenosti dobiju mogućnost i sredstva koja su potrebna za puno učešće u ekonomskom, društvenom i kulturnom životu, odnosno za postizanje životnog standarda i stepena blagostanja uobičajenih u društvu gde žive.

Efikasnije socijalno uključivanje se postiže aktiviranjem većeg broja institucija/organizacija i harmonizacijom njihovih aktivnosti. S jedne strane, potrebno je vertikalno usklađivanje i povezivanje: upotpunjavanje/usklađivanje zakonskih propisa, dobra komunikacija između centralnih i lokalnih vlasti i ustanova socijalne zaštite. S druge strane, potrebno je i horizontalno povezivanje: donošenje strategija/akcionih planova, saradnja različitih resora na centralnom i lokalnom nivou, saradnja vladinih

### **O projektu**

Projekat „Promocija debate o socijalnoj uključenosti u Srbiji“ je realizovan u periodu februar 2009 – juli 2010. Nosilac projekta je Fond za socijalne inovacije (FSI), jedan od reformskih programa Ministarstva rada i socijalne politike Republike Srbije.

Na projektu su, kao partneri, učestvovali Republički zavod za socijalnu zaštitu, Pokrajinski zavod za socijalnu zaštitu, produkcijska grupa Mreža i nevladine organizacije SeConS, CESID i Mreža istraživača socijalnih prilika.

Projekat je podržan od strane Programa za zapošljavanje i društvenu solidarnost (PROGRESS) Evropske zajednice (2007-2013), kojim rukovodi Generalni direktorat za zapošljavanje, socijalna pitanja i jednake mogućnosti Evropske Komisije.

### **O istraživanju**

Akciono istraživanje koje je realizovao SeConS je sprovedeno u dva talasa u razmaku od godinu dana. Učesnici istraživanja FGD su bili predstavnici lokalnih samouprava, centara za socijalni rad, medija, NVO, udruženja ranjivih kategorija građana, obrazovnih ustanova, akademskih krugova... Radionice su organizovane za novinare iz nacionalnih i lokalnih medija i za stručnjake koji se direktno ili indirektno bave problemima socijalne isključenosti.

U toku godinu dana od prvog talasa istraživanja ostali saradnici na projektu su organizovali tribine, radionice, edukacije, anketno istraživanje i medijsku kampanju, uključujući internet prezentaciju i forum. Ciljna grupa ovih aktivnosti su bili svi koji su aktivni u procesu socijalnog uključivanja ili su bitni za njegovu realizaciju: kreatori politika, nosioci centralne i lokalne vlasti, socijalni radnici, stručnjaci, novinari, pripadnici ugroženih grupa, ali i svi građani.

Nakon realizacije ovih projektnih aktivnosti ponovljeno je istraživanje sa jednim brojem učesnika iz prvog talasa u istim sredinama kako bi se izmerio napredak u širenju znanja o konceptu i u formiranju institucionalnih/organizacionih mreža.

## 1. OSNOVNI NALAZI ISTRAŽIVANJA

### 2.1 Poznavanje koncepta socijalne uključenosti i upoznatost sa evropskim procesom socijalne uključenosti

- Pristupi konceptu socijalne uključenosti**
- Generalno gledano, uočena je razlika između dva pristupa u shvatanju socijalne uključenosti:
- Pristup koji je pre svega centriran oko pojma konkretnih ranjivih ili marginalizovanih grupa i koji iskustva crpi iz pojedinačnih projektnih aktivnosti i
  - Pristup koji shvata problem višedimezionalno, prepoznaje da postoji više ranjivih kategorija i da je njihova uskraćenost višestruka, te da proces njihovog uključivanja mora biti sveobuhvatan.

Ovaj drugi pristup je dominantniji, a njegovu osnovu čine iskustvo iz brojnih projekata, ali i postojanje celovite politike integracije građana u sistem zaštite ili podrške (obrazovanje, zdravstvena zaštita, socijalno stanovanje, zapošljavanje, itd).

- Centralna izvršna vlast**
- Relativno je širok raspon shvatanja koncepta socijalne uključenosti na nivou centralne izvršne vlasti. Ovaj raspon se kretao od potpunog nepoznavanja koncepta do prilično utemeljene upotrebe koncepta. Zapravo, slučajevi nepoznavanja koncepta su bili veoma retki, tamo gde predmet politike nisu bili ljudi ili ugrožene grupe.

*„Ja uopšte ne smatram da mi u našem ministarstvu imamo socijalno ugrožene grupe. Mislim da je uopšte rad u ministarstvu tako koncipiran da jednostavno svi zaposleni imaju tretman koji je, čini mi se, prilično liberalan, da imamo dobru međusobnu komunikaciju, da su svi uključeni u posao koji obavljamo, da su svi angažovani na poslovima koje mogu da obavljaju i da jednostavno tih problema za sada nemamo.“*

Slično je i sa upotrebom samog pojma socijalne isključenosti/uključenosti. Upoznati su ispitanici koji su najdirektnije vezani za proces socijalne uključenosti kroz radionice i obuke koje organizuje Evropska komisija, ili koji koriste neke specifične pojmove koji su u upotrebi u evropskim dokumentima već neko vreme (npr. inkluzivno obrazovanje).

Predstava o celini društva i multidimenzionalnom karakteru uključenosti građana nije retka, ali se čini se da se mahom prepoznaje kao zadatak Ministarstva za rad i socijalnu politiku. Nekolicina sagovornika je uz probleme iz svog resora pominjala i neke druge povezane probleme (npr. siromaštvo, loša obrazovanost, nezaposlenost i ispodprosečno zdravstveno stanje), što upućuje na svest o celovitosti problema i predstavlja dobru osnovu za primenu koncepta uključenosti.

- Lokalni nivo**
- Na lokalnom nivou upoznatost sa konceptom socijalne uključenosti u prvom talasu je bila izuzetno niska i ograničena na retke pojedince, mahom iz civilnog sektora. U samoj diskusiji su se najčešće upotrebljavali termini socijalna ugroženost i stanje socijalne potrebe, kada se želelo označiti stanje marginalizovanih društvenih grupa.

Termin socijalno zbrinjavanje i socijalna zaštita su korišćeni za procese rešavanja problema marginalizovanih društvenih grupa. Učesnicima je pojam socijalne integracije bio i ostao bliži od socijalne uključenosti. Bilo je evidentno da je edukacija i osveščivanje po pitanju socijalne uključenosti neophodna.

Međutim, učesnici diskusija prepoznaju povezanost različitih aspekata isključenosti na delu, kao i potrebu zajedničkog delovanja na eliminisanju tih aspekata. Finansijsko siromaštvo je, u svakom slučaju, aspekt koji se najbolje uočava i na koji se najviše obraća pažnja. Takođe, uočena je i povezanost nezaposlenosti i neuslovnog smeštaja sa siromaštvom.

Isključenost iz sistema obrazovanja i posledice takvog stanja po integraciju su posebno isticane kod romske populacije i osoba sa posebnim potrebama, dok se manje ističe kod ostalih građana, i to u smislu prekvalifikacije radi nalaženja posla.

*„Ako dete sa invaliditetom ne ide u školu gde će da se uključi, od njegovog uključivanja nema ništa. I od našeg u njihovom životu. Ne moramo mi da budemo humani, možemo samo da razmišljamo o tome da će ti ljudi sutra biti korisnici socijalne pomoći, a neće moći da rade zato što nisu obrazovani.“*

### **Eksperti**

Eksperti su, očekivano, najbolje vladali konceptom, iako ne sasvim precizno. Povećan broj projektnih i redovnih aktivnosti (npr. aktivnosti Tima za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva) usmerenih na socijalnu uključenost je doveo do češćeg i preciznijeg korišćenja pojma socijalne uključenosti i do prepoznavanja potrebe za konstituisanjem politike socijalne uključenosti.

### **Godinu dana posle**

Može se zaključiti da ni godinu dana kasnije nema većih promena po pitanju prepoznavanja pojma uključenosti na centralnom nivou.

*„Mislim da pojam uključenosti, tj. isključenosti kod nas nije dovoljno prisutan. Mi više govorimo o nekim aspektima toga: „Siromašni su“, „Nezaposleni su“, „Neobrazovani su“, „Nemaju politički uticaj“ itd. U suštini, isključenost je sve to zajedno. Prvo to moramo da osvestimo.“*

S druge strane, zahvaljujući raznim edukativnim seminarima, uočeno je nešto bolje poznavanje koncepta uključenosti na lokalnom nivou i njegova frekventnija upotreba tokom diskusija.

*„Istina je da se sve više govori o socijalnoj uključenosti, o marginalnim grupama i o potrebi njihovog uključivanja. Mislim da tu ima napretka u tom smislu da je sve više ljudi čulo za to, da se sve više ljudi informisalo o tim problemima, problemu nedovoljne uključenosti.“*

Takođe, bitno je napomenuti da se sporadično javlja i otpor prema korišćenju pojma uključenosti. Na lokalnom nivou se ističe da se više koristi i da je bliži pojam socijalne integracije.

*„Inkluziju ja izbegavam, to je, ja ne znam šta, uključivanje. Mislim da sve te strancizme treba prevesti. Slabo se pojavljuje, jer nema praktične primene, to sve deluju kao neki apstraktni pojmovi. Često i neki političari komentarišu kako je loše preveden, jer uključivanje liči na uključivanje struje.“*

*„Što se tiče socijalne inkluzije, ja nešto u svojoj svakodnevnoj praksi nisam čuo da se uopšte termin često koristi, da se otprilike zna sadržaj termina. Mi vrlo često govorimo o, pogotovo kad su marginalizovane grupe ili vulnerabilne grupe, govorimo o integraciji.“*

## **Zaključak**

Na nivou centralne vlasti postoji dobra osnova za uvođenje pojma socijalne uključenosti u upotrebu koja leži u relativno bogatom iskustvu sa realizacijom parcijalnih projekata, pripreme zakona, izrade nacionalnih strategija i realizacije akcionih planova. Međutim, potrebno je staviti jači naglasak na multisektorski karakter procesa socijalne uključenosti i na višedimenzionalni karakter isključenosti. Ovakvi primeri se mogu naći u praksi zahvaljujući fokusiranju politike na višestruko ugrožene kategorije stanovništva kakvih ima u Srbiji (npr. romske žene u radno aktivnom periodu).

Na lokalnom nivou je potrebno omogućiti sistematičniju edukaciju kako bi došlo do značajnije upotrebe koncepta socijalne uključenosti i njegove primene. Brojni akteri prepoznaju povezanost različitih aspekata isključenosti na delu, ne imenujućih ih pravim terminima.



## 2.2 Socijalno isključene društvene grupe i njihovi dominantni problemi

### Socijalno isključene društvene grupe

Ispitanici na **nivou centralne vlasti** su pominjali različite društvene grupe, od žena, preko dece i generalno osoba sa posebnim potrebama, seksualnih manjina, do izbeglica i Roma.

U prvom talasu, upadljivo najviše se govorilo o problemima socijalne isključenosti Roma, što je i logično s obzirom na njihov realan socijalni položaj. Romkinje su u najtežem položaju među ženama, isti je slučaj sa decom, zdravstvenom zaštitom, obrazovanjem itd.

U drugom talasu je ovakav trend nastavljen, ali je nešto veći naglasak stavljen na seoske sredine, naročito žene i mlade sa sela koji se prepoznaju kao velika isključena grupa stanovništva.

*„To nije manjina, to je jako velika grupa žena, da ja lično imam problem da je to u stvari.. One jesu po toj nekoj kategoriji višestruko diskriminisane, ali teško je o njima govoriti kao o nekoj maloj grupaciji.. To je značajna grupa žena.“*

Na **lokalnom nivou** izdvojilo se nekoliko grupa koje se smatraju veoma ugroženim i u prvom i drugom ciklusu istraživanja. I ovde su pominjani Romi, ali i osobe sa raznim oblicima invaliditeta, izbeglice i raseljena lica, populacija starih.

Ugao gledanja na problem je ovde manje sistemski, a više proističe iz konkretnih iskustava stečenih u realizaciji aktivnosti na terenu, što je omogućilo da se istakne više grupa i više formi njihove uskraćenosti.

#### Romi

Romi bez lične dokumentacije se smatraju potpuno isključenim. Kod ove grupe se na najbolji način vidi na koji način se saraduje unutar lokalne zajednice na rešavanju problema, s obzirom da se prepoznaje višedimenzionalnost isključenosti ovih Roma, odnosno njihova nemogućnost pristupa obrazovnom, zdravstvenom i sistemu socijalne pomoći, kao i regulisanom tržištu rada.

Primer romske populacije pokazuje i značaj vertikalne povezanosti (između centralne vlasti i lokalnih aktera), s obzirom da se romski medijatori pri domovima zdravlja smatraju izuzetno bitnim za komunikaciju sa Romima i njihovo osveščivanje o značaju zdravstvene zaštite, ali i drugih oblika socijalnog uključivanja (npr. u obrazovni sistem). Uglavnom se deli stav da je uvođenje ove funkcije značajno doprinelo poboljšanju efikasnosti akcija zdravstvenih centara usmerenih ka Romima.

#### Stari

Tokom istraživanja na lokalnom nivou posebno su isticani problemi starih ljudi, koji su zanemareni i prepušteni sami sebi. Ovaj problem je naročito izražen u seoskim sredinama.

Prema proceni učesnika u prvom talasu istraživanja stari su u nedovoljnoj meri prepoznati kao marginalizovana grupa. Stara populacija se vidi kao veoma neinformisana i nemoćna da se angažuje, tj. udruži da bi organizovanim delovanjem poboljšala svoj položaj.

*„Stalno se susrećem da čak ni porodice ne osećaju obavezu da se brinu za starije, već su poverovali da država može preuzeti brigu o njima i što je još čudnije ti stari ljudi su pre spremni da od države i nas, Karitasa traže pomoć, a od svoje dece neće.“*

U drugom delu istraživanja prepoznati su i uključeni kao značajna isključena grupa u planove na polju socijalne zaštite u većini lokalnih samouprava.

*Osobe sa invaliditetom*

Kod osoba sa invaliditetom se uočava nemogućnost zadovoljavanja osnovnih potreba, zbog nedostatka adekvatnih sadržaja i prihvatilišta (kod populacije sa intelektualnim poteškoćama), odnosno neprilagođenosti javnih prostora (kod populacije sa fizičkim invaliditetom).

Kao i starim osobama, njima je svojstvena otuđenost, odnosno izolovanost od društva, što je posledica neprihvatanja od strane društva, nepostojanja adekvatnih radnih mesta i odgovarajuće kvalifikovanosti.

*„Moraju da postoje programi za prekvalifikaciju, najviše je zaposleno u samim organizacijama osoba sa invaliditetom. To je u vrhu prioriteta, podizanje svesti, putem edukacije da utičemo na njih, oni nisu svesnih svojih prava ni načina ostvarenja svih prava. Biznis sektor mora da shvati da to može biti investicija, a ne teret. Ako shvate da će imati koristi od ovih osoba, zašto ih ne bi zaposlili.“*

U drugom talasu se pokazalo da su očekivanja od Zakona o zapošljavanju lica sa invaliditetom dosta visoka. Većina učesnika smatra da će Zakon doprineti uključivanju ovih lica. Međutim, izražene su i znatne rezerve od strane predstavnika udruženja osoba sa invaliditetom po pitanju sprovođenja Zakona i donošenja podzakonskih akata. Pitanje kategorizacije invalida i mogućnosti zapošljavanja osoba sa težim invaliditetom su, prema njihovom mišljenju, nedovoljno jasno precizirana.

*„Što se tiče zapošljavanja, daleko je otišlo, samo pre par godina jako je teško bilo zaposliti bilo koje lice koje je mentalno zaostalo ili osobu sa invaliditetom, jako teško.“*

*„U vezi samog Zakona o zapošljavanju invalida, nije jasno ko se može nazvati invalidom. Šta sad treba da taj bude... Ja već sada vidim da će tu najmanje da budu uzete u obzir osobe sa smetnjama mentalnim, i da će se prvo uzeti telesni invalidi i oni koji su sa oštećenjem sluha. A da će tek tada poneko možda da uskoči ko je osoba sa smetnjom, to je čak i rupa u zakonu koju već i sada vidim i to je nešto što će sigurno tako i biti.“*

**Dominantni problemi isključenih grupa**

Na nivou centralne vlasti, siromaštvo, slaba obrazovanost, stambeno pitanje i nezaposlenost su najčešće pominjani problemi isključenih građana i grupa. Zdravstveno stanje se pominje kada se govori o Romima i osobama sa invaliditetom, ali se, osim od predstavnika Ministarstva zdravlja, ne pominju drugi zdravstveni problemi stanovništva Srbije koji mogu otežati socijalno uključivanje većeg broja građana, a koji su prisutni češće od evropskog proseka i predmet su medijske kampanje (tumor dojke i tumor grlića materice, pušenje, koronarne bolesti).

*Nedostatak informacija*

Problem neinformisanosti, odnosno neposredovanje znanja o pravima i mogućnostima, je istican i na centralnom i lokalnom nivou. Ističe se neinformisanost pripadnika marginalizovanih grupa o svojim pravima i

mogućnostima, ali i neupoznatost aktera na polju socijalne zaštite na lokalnom nivou, sa procesima i mogućnostima koji im stoje na raspolaganju. Neinformisanost se u većoj meri iznosi kao problem u gradovima na jugu i jugozapadu Srbije, dok je Vojvodina uz Kragujevac, u tom pogledu naprednija.

*„Ne znaju da dođu, ne znaju da imaju pravo, neobavešteni su. Tu zato treba osim ministarstava treba uključiti sve, treba uključiti i medije da bi ljudi imali dostupnost informacija...“*

*„Svi se manje više znamo, počeli smo da pravimo neki regionalni centar. Da se radi određena edukacija. Svi smo za, ali mi nemamo informacije gde su te pare i koliko su nam dostupne... U Briselu postoje fondovi, mi treba da nađemo konsultante...“*

*Nama fali malo edukacije koje su vezane za timski rad i prenošenje informacija i mapiranje uloga u timovima.“*

#### Izolovanost

Veoma često se pominjala socijalna izolovanost kao faktor isključenja, posebno kod starih osoba, osoba sa invaliditetom, dece sa posebnim potrebama. U par slučajeva naglašena je i stigmatizacija kao ekstreman oblik izolacije, kao i značaj regionalnih razlika (prvenstveno tradicionalnih, patrijarhalnih i autoritarnih vrednosti) kao bitan faktor otežavanja socijalnog uključivanja.

*„Njihov ključni problem je nerazumevanje odnosno stigmatizacija društva, gde oni neka prava koja imaju prosto ne mogu da ostvare. Eto na primer, u nekim Domovima zdravlja i u Beogradu nisu hteli da pregledaju romsku decu za upis u školu. Recimo zubari nisu hteli da ih pregledaju, jer nisu imali dokumenta. A Ministarstvo zdravlja je poslalo dopis, zvali smo, da sva romska deca moraju biti pregledana i da će Ministarstvo snositi sve troškove oko tih pregleda.“*

#### Siromaštvo

Sprega siromaštva i nezaposlenosti je istaknuta i na centralnom i lokalnom nivou. Siromaštvo se odnosi na realno siromaštvo samih građana, koje je mahom posledica nezaposlenosti i neodgovarajućih kvalifikacija, ali i siromaštvo samih lokalnih zajednica što dovodi do toga da je proces rešavanja socijalnih problema nemoguće izvesti na zadovoljavajući način. S jedne strane, nedostatak osnovnih sredstava za život ne ostavlja prostora ni za šta drugo, doli za golu borbu građana za preživljavanje. S druge strane, usled nedostatka sredstava, aktivnosti na lokalnom nivou su koncentrisane na rešavanje akutnih problema, umesto na dugoročno rešavanje.

*„Zaposlenost nam je bolna tačka, a nezaposlenost stvara od njih socijalne slučajeve. To je jedan krug i ne znam kako ćemo se iz toga izvuci.“, „Više nego sigurno je da se sada borimo samo da se preživi.“*

Siromaštvo se naročito isticalo kao faktor u prvom talasu istraživanja u Novom Pazaru i Požarevcu. U drugom talasu, siromaštvo se dodatno naglašava u svim opštinama, kao posledica ekonomske krize. Primećuje se da su građani siromašniji što povećava pritisak na ustanove socijalne zaštite, dok sa druge strane, država preko lokalnih samouprava raspodeljuje manje sredstava.

*„Ono što možemo da istaknemo kao problem to je smanjen obim sredstava, raspoložemo sa manje novca, da su evidentna kašnjenja u transferu sredstava, da je manje sredstava za podršku nekim čak i redovnim aktivnostima.“, „Nikad više predviđenih sredstava, nikad manje imanja sredstava.“*

## **Zaključak**

Generalno se može zaključiti da je višestrukost uskraćenosti mnogo realnije i celovitije percipirana na lokalnom nivou i da otuda treba da potekne impuls ka centralnoj vlasti da se programi podrške isključenim građanima čvršće umreže radi povećanja efikasnosti preduzetih mera. Na ovaj način bi lokalni akteri mogli da izrade akcione planove koji bi uspešnije podržali socijalnu uključenost u njihovoj sredini.

Uočena je dominacija problema Roma u diskursu socijalne isključenosti, što je posledica aktivnosti u okviru Dekade Roma. Za rešavanje problema Roma je usvojena nacionalna strategija i mnogi parcijalni projekti, što može da posluži kao obrazac rešavanja drugih problema. Realni problemi Roma utiču na to da se razmišlja višedimenzionalno. Na taj način su mnogi akteri dobro pripremljeni za saradnju u planiranju i sprovođenju politike socijalne uključenosti.

S druge strane, potrebno je voditi računa da dominacija problema Roma ne zaseni druge ugrožene grupe i pojedince i da odvuče neproporcionalno mnogo resursa.

### 2.3 Odgovornost za rešavanje problema

#### **Centralna izvršna vlast**

Postoji slaganje među predstavnicima ministarstava da je primarna uloga centralne vlasti u donošenju zakona i definisanju standarda, u formulisanju institucionalnog okvira aktivnosti, koordinaciji i delimičnom budžetiranju.

Bitno je naglasiti da je par sagovornika, onih koji su dublje povezani sa socijalnim uslugama i češće upućeni na međusobnu saradnju, istaklo nedostatak još jedne važne uloge 'države' – one kontrolne. Sporadično je isticana nedovoljna konzistentnost i profilisanost socijalne politike vlade, što može da ima implikacije na ulazak u evropski proces socijalne uključenosti. Takođe, istaknuto da su u nekoj oblasti postoje dobri zakoni, ali da se ne sprovode.

*„Moj lični stav je da naše zakonodavstvo uopšte nije tako loše čak ni na ovom polju kojim se mi bavimo. Međutim, primena zakona je u stvari loša... To znači da na lokalno, opština, socijalne službe, škole moraju pospešiti snimanje situacije i da, u krajnjoj liniji, kažnjavaju roditelje koji ne omogućavaju svojoj deci osnovno obrazovanje. A nema primera da je neki roditelj ikada kažnjen zbog toga.“*

Ovome treba dodati i stav predstavnika institucija socijalne zaštite da se oni kao direktni realizatori aktivnosti koje smanjuju socijalnu isključenost osećaju isključenima iz čitavog procesa kreiranja socijalne politike i donošenja odluka koje su važne za njihovu struku.

*„...reformske inicijative su neusklađene, zakoni ne prate inicijative, šalju se različite i neusklađene poruke iz ministarstva, samo se nešto reformiše, ali da to ne daje nikakve rezultate na konkretan rad u institucijama.“*

Prema mišljenju predstavnika centralne vlasti, lokalne samouprave i lokalne institucije koje pružaju socijalne usluge su ključne za realizaciju mera socijalne uključenosti, jer se tu 'na terenu' odvijaju realni procesi uključivanja. Samim tim tu je i najveća odgovornost za razradu i sprovođenje procesa socijalne uključenosti, te se prepoznaje i najviše mogućnosti i prepreka za uspostavljanje ovog procesa.

#### **Lokalni nivo**

Na lokalnom nivou se država prepoznaje kao najodgovornija za rešavanje problema. Od države se očekuje da organizuje obuke koje bi doprinele boljoj upoznatosti samih aktera koji se bave marginalizovanim grupama sa propisima i mogućnostima u oblasti socijalne zaštite. Država je odgovorna i za obezbeđivanje pravnog okvira koji se, često, doživljava kao neadekvatan za primenu, kao i za obezbeđenje sredstava koja bi bila namenjena implementaciji donetih i usvojenih strategija. Najveće prednosti su iskustvo i poznavanje konkretne situacije, a najveće prepreke nedostatak različitih resursa i neshvatanje koncepta socijalne uključenosti (inkluzivnih usluga). Naglašava se i opterećenje lokalne samouprave u smislu delegiranja nadležnosti sa centralnog nivoa, ali bez odgovarajuće podrške u decentralizaciji sredstava koja bi bila dostupna samoupravama u realizaciji zadatih ciljeva.

*Obećano nam je da ćemo dobiti sredstva iz NIP-a za gradnju objekta za socijalno stanovanje za osobe sa invaliditetom za 5 porodica, pa smo se jako zahuktali i u medijima i verovali. I korisnike smo uključili u to strateško planiranje, ali država nas je prevarila i mi sada gubimo ugled, ljudi ostaju bez nade.“ „Ako kažem da je grad Vranje u tom transferu od centralnih vlasti oštećen za nekih 500 miliona dinara, sve će vam biti jasno...“*

Decentralizaciju sredstava, a ne samo odgovornosti, se vidi kao najbolji put za implementaciju aktivnosti na lokalnom nivou. Lokalna samouprava je najvažnija za uključivanje svih aktera na polju socijalne zaštite, jer je ona ta koja treba da ima inicijativu na lokalnom nivou. Na ovaj način bi se odgovornost izmestila na lokalni nivo, koji se u ovom momentu oseća isključenim iz tokova odlučivanja, kako programskih, tako i finansijskih.

*„Treba nam decentralizacija finansija iz Beograda nama u provinciji. Progutaju nas veći gradovi i veći projekti, ali ako fondove usmerite ka manjim mestima, ka selima... Mi znamo šta želimo, pitanje da li Beograd zna šta hoće.“*

## **Civilni sektor**

Nosioći centralne vlasti nisu često sami pominjali ulogu civilnog sektora u pomaganju socijalno isključenim građanima, ali su, na direktan upit, isticali njihovu značajnu ulogu, pre svega u pružanju nekih usluga socijalne zaštite. Primetno je da se u nekim oblastima ističe njihova bolja osposobljenost i veći doprinos, a u drugima se očekuje da će tu tek biti ostvaren napredak.

Na lokalnom nivou je pozitivno mišljenje o ulozi i kapacitetima NVO nešto manje jedinstveno, ali i dalje preovlađujuće. Generalno gledano, znatan broj sagovornika prihvata ideju da u sistemu decentralizovanih usluga NVO-ima pripadne značajna uloga, uz licenciranje i jasno propisane standarde, kao i kontrolnu ulogu centralnih i lokalnih vlasti.

*„Naša ideja je da uključimo civilni sektor koji bi eventualno u konsultacijama sa resornim ministarstvima vršili neku malu vrstu korekcije šta Republici Srbiji treba.“*

S druge strane, eksperti i predstavnici NVO su pominjali i neke druge uloge koje bi civilni sektor mogao da igra u postavljanju procesa socijalne uključenosti, kao što su planiranje, formulisanje zakona ili kontrola realizacije programa i mera.

Predstavnici samih NVO imaju više primedbi na svoju poziciju u lokalnim mrežama socijalnih usluga i smatraju da svojim znanjima, idejama i organizacionim mogućnostima zaslužuju više pažnje. Oni ističu da se nalaze u kontradiktornoj situaciji: država od njih mnogo očekuje, a ne podstiče ih dovoljno. Među predstavnicima NVO vlada utisak da zahtevi za transparentnošću i postizanjem kvaliteta nisu usmereni prema svima i odnose se pre svega na NVO.

*„Država je, u stvari najzainteresovanija da nevladin sektor nešto postigne da bi se to sutra primenilo kroz zakonsku regulativu. Neko ko treba da bude najzainteresovaniji vas onemogućava, ali pri tome jako mnogo očekuje rezultate.“*

*„Nijedna vladina organizacija nema nikakvu superviziju svog stručnog rada, ni kontrolu finansijskih tokova, dok NVO sektor ima stalnu kontrolu nad svim onim što radi, a posebno*

*finansijskog dela.“*

Civilni sektor je mahom jedini sektor koji koristi druge izvore finansiranja osim države. U takvim projektima su ustanove socijalne zaštite uglavnom partneri na projektu. Često se primećuje da Srbija nije više atraktivna za donatore, jer one 'odlaze' i da je sve teže naći sredstva iz drugih izvora finansiranja od državnih, koja se smatraju nedovoljnim. Donatorske konferencije i poslovna filantropija su pomenuti veoma sporadično, kao nedovoljno iskorišćeni vidovi finansiranja.

*„Nama trebaju donatori. A njih više nema. U zapadnim zemljama kada neki pojedinac donira nešto on je oslobođen poreza. A kod nas neko, ako želi da da nešto, mora da plati uz to.“*

*„Poslovna filantropija, kod nas se samo sporadično bavimo time, ako naletimo na neke dobronamerne ljude. Ta politika nije podržana od strane medija, nema prakse donatorskih konferencija.“*

### **Odgovornost građana i ugroženih grupa**

Opšti je stav da su otuđenost, pasivizam, nedostatak solidarnosti i tolerancije jako prisutni u današnjem društvu. Promena svesti je bazični preduslov uspešnog uključivanja marginalizovanih grupa i to je polje na kome još dugo i naporno treba raditi. Primeri dobre prakse su nužni da bi se skrenula pažnja na mogućnosti i promenila svest ljudi u pozitivnom smeru.

*„Prvo treba što više informisati roditelje i decu bez posebnih potreba da ih ne isključuju i što više im dati šansu. Treba to da krene od vrtića. Od najranijeg uzrasta – kao dete u kolicima u dečijoj emisiji.“; „Ja gledam srednjoškolsku decu, nisu ona odgovorna zato što imaju predrasuda, jednostavno nemaju kontakta sa tom decom.“*

*„Mi probamo sve da bismo promenili ljudima svest. Sve ovo što radimo, to imamo za cilj. Na sve ono što smo radili, verujte najbolji motiv za rad je što je neko video da je neko drugi nešto uradio“; „Fale nam modeli dobre prakse, svi mi imamo volju, ali nam fali iskustva regiona i šire.“*

Eksperti ističu problem svesti kao suštinski za transformaciju celog sistema ka socijalnoj uključenosti. Oni su istakli još opštiji problem, onaj koji se tiče promene kulturnog modela i modela institucionalnog uređenja.

*„Moja hipoteza je kulturološka. Pre II svetskog rata su živeli u porodičnim zadrugama, gde si mali član, a neko misli umesto tebe. Socijalizam je isto to samo na državnom nivou. To je kod nas default mišljenje o institucijama, da institucija služi onom gore, onom iznad njega, itd. Ti da bi postao ministar moraš nešto da radiš za nekoga. Ti kad postaneš ministar, ti si to već zaslužio i ovo ti je nagrada za minuli rad. Niko ne donosi odluke zbog korisnika, već postoji socijalna igra unutar institucija, kultura institucija.“*

Mišljenje o odgovornosti samih građana i ugroženih grupa je podeljeno. Jedan broj sagovornika im pripisuje određenu meru odgovornosti (manju nego centralnoj i lokalnoj upravi), ističući pre svega pasivnost i paternalistički mentalitet. Ove osobine se naročito naglašavaju pri analizi stanja u seoskim sredinama, gde su stvari još na početku.

*„Jako je puno predrasuda, neznanje, neinformisanost... To smo, opet čini mi se da se u gradu koliko koliko pokriva, ali seoska sredina nam je skroz isključena to smo tek načeli otkrivanje. Takav otpor prema svim merama koje nacionalna služba sprovodi da je to neverovatno. Promeniti stav o pasivnom stavu korisnika i tom oslanjanu na socijalne službe. Oni su naviknuti na jednu zavisnost od socijalnih službi, nisu spremni da preduzmu ličnu inicijativu, da pokrenu neku inicijativu i da preduzmu ličnu odgovornost za sopstvenu egzistenciju.“*

S druge strane, ističe se da su građani toliko iznureni događajima iz poslednje

dve decenije i da pred njima ima toliko objektivnih prepreka da je teško govoriti o njihovoj odgovornosti dok se te prepreke ne uklone. Potreban je napor da bi se izgradilo poverenje prema nekim kategorijama isključenih građana i da bi se oni podstakli na aktivnost.

*„Ja ne mislim da u taj lanac odgovornosti treba uključiti u ovom trenutku i pripadnike tih manjinskih grupa zato što oni imaju previše barijera pred sobom. Hajde da prvo otklonimo barijere, pa se onda eventualno neki rezidual problema može rešavati preko romskih nevladinih organizacija i raznih drugih nevladinih organizacija koji bi onda sa roditeljima nešto radili.“*

*„A i problem je objasniti tim ljudima da oni treba da se uključe i to uspevamo upornim radom, organizovanjem seminara, radionicama. Ponekad je naporno to raditi jer su oni poučeni lošim iskustvima i nemaju poverenja.“*

## **Mediji**

Navedeni problemi iziskuju najtešnju saradnju sa medijima i uz njihovu podršku upornu edukaciju i senzibilizaciju građana. Međutim, skreće se pažnja da se mediji često ne odzivaju na ponuđenu saradnju (uglavnom privatizovane medijske kuće) i da se ne plasira celovita slika stanja, već samo medijski atraktivni sadržaji. Indikativno je da je predstavnik medija bio prisutan jedino na FGD u Vranju, gde se lokalne aktivnosti u polju socijalne zaštite najviše prate.

*„Kad su mediji u pitanju, nije dovoljan jedan prilog od 2 minuta. To mora da bude neka vrsta permanentnog obrazovanja za građanstvo. Mi imamo mnogo neobrazovanog stanovništva.“*

*„Pa osnovno kada su u pitanju najugroženije grupe, mediji prilaze senzacionalistički, uopšte ne prikupljaju informacije, ne vodeći računa o zaštiti integriteta. Ranije smo mogli da radimo te neke preventivne stvari, a ovo danas...“*

*„Trebali bi da prikažu primere ljudi koji su uspeli nešto, vezano za osobe sa invaliditetom. A ne da ih prikažu kao jadne. To je ljudima nezanimljivo.“*

Predstavnici medija, s druge strane, ističu da izveštavanje putem (elektronskih) medija podrazumeva specifičnu tehnologiju i da novinari vrlo dobro znaju kakva vrsta informacije privlači pažnju gledalaca i da bi o tome trebalo edukovati i udruženja ranjivih kategorija građana kako bi sadržaji koji se plasiraju lakše dospeli u javnost.

*„Moja ideja je da mnoge grupe, ne samo u ovoj oblasti, nego bilo koje koje imaju interes da svoj problem plasiraju javnosti, više znaju o tome kako funkcioniše televizija i na koji način će više animirati televiziju za izveštavanje o tome... bilo bi dobro da neko udruženje građana koje ima određeni problem da probaju da nađu nekog ko je spreman da o tome govori, pa da nam ga odmah ponude. Prosto da znaju šta jednu priču čini atraktivnom i da televiziji učine ready-made čime bi imali lakši prolaz. Kada bi se obezbedio medijski trening za nevladine organizacije, grupe građana, udruženja, nacionalne savete i sve ostale, da razumeju kako novinari razmišljaju, šta im je zanimljivo, šta nije zanimljivo, šta treba oni da ponude da bi novinarima bilo zanimljivo, lakše bi prolazili u informativne emisije.“*

## **Zaključak**

S obzirom da dobar deo poslova oko socijalne uključenosti pada na lokalne institucije i organizacije, komunikacija nosilaca centralne vlasti sa lokalnim samoupravama i institucijama mora biti intenzivnija da bi se jasno definisali ciljevi, uloge i zadaci u sprovođenju različitih aktivnosti.

Posebno je važno da centralna vlast nastavi sa uvođenjem standarda i licenci u različitim socijalnim uslugama, ali i da igra aktivnu kontrolnu ulogu, odnosno



da se stara da doneti propisi budu i sprovedeni. Od države se još očekuje da jasno formuliše zakonsku regulativu koja će biti prilagođena lokalnoj situaciji u Srbiji, te da na taj način omogući dobar zakonski okvir za delovanje na lokalnom nivou.

Na lokalnom nivou je težište saradnje između lokalne samouprave, civilnog sektora i centara za socijalni rad. Treba raditi na tome da se još aktivnije u mrežu uključe obrazovne i zdravstvene institucije i filijale NSZ. Generalno, treba nastaviti i dalje razviti dobru saradnju sa organizacijama civilnog društva i iskoristiti sve dobre inicijative koje dolaze sa te strane. Na ovaj način će i veliki broj samih socijalno isključenih građana biti uključen u proces formulisanja i realizacije politike socijalne uključenosti.

U svakom slučaju, Vlada je ta koja treba da pokrene čitav proces uključenja u evropski socijalni prostor i to treba da učini intenzivnom interresorskom saradnjom, ali i sa jasnom podelom ingerencija i prepoznatljivim stepenom obaveznosti usvojenih dokumenata.

## 2.4 Međusobna povezanost različitih aktera

### Centralni izvršni nivo

Prema stavu predstavnika ministarstava, međusobna saradnja različitih tela Vlade je generalno dobra. Ona je iznikla na iskustvima zajedničkog planiranja i realizacije pojedinačnih projekata ili nacionalnih strategija.

Međutim, detaljniji uvid u nalaze pokazuje diferenciraniju sliku. Često se ističe da se saradnja odvija preko jedne osobe ili službe iz nekog ministarstva zadužene za određeni projekat, te je pitanje koliko su ostali zaposleni svesni potrebe za zajedničkim delovanjem u rešavanju nekog problema. Stoga kvalitet saradnje zavisi od stručnog znanja, truda i komunikacijske veštine te osobe.

„Mislimo da smo tu napravili neke pomake, da u jednom broju ministarstava imamo osobe koje možemo nazvati gender focal pointima, one nisu to zvanično, ali kad pošaljemo pismo one već znaju o čemu se radi.“

Takođe, uočeno je da je saradnja sa nekim ministarstvima neophodnija, pa samim tim razvijenija nego sa nekim drugim. Tako su jedni na druge upućeni obrazovanje i zdravstvo, zdravstvo i socijalna zaštita, socijalna zaštita i prostorno planiranje, socijalna zaštita i finansije, itd. U nekoliko navrata je pomenut problem saradnje sa Ministarstvom finansija koji se pre svega odlikava u neargumentovanom smanjenju ranije usaglašenih budžetskih sredstava, nerazumevanju ciljeva socijalne politike, usitnjenosti ciljeva i raspršenosti sredstava.

„Pravimo akcione planove, traži se budžetiranje toga, posle toga se to iz programskog budžeta izbacilo na nedovoljno unapred naznačen način. Da smo znali da toga neće biti, ne bismo ga planirali, pa bi bilo bolje spakovano. Bile su vulnerabilne, pa je bilo – maknite vulnerabilne.“

### Budžet

Budžetiranje je pokazalo izdvajanje romske populacije kao prioritete ciljne grupe, jer neka ministarstva imaju posebne budžetske linije namenjene za rešavanje problema Roma.

„Ministarstvo zdravlja je jako puno uradilo za Romkinje, ja sam iznenađena koliko su oni puno uradili. Oni imaju posebnu budžetsku liniju, pazite mi nemamo u našem ministarstvu posebnu liniju (Ministarstvo rada i socijalne politike), a oni i Ministarstvo prosvete imaju.“

Zanimljivim se čini predlog da se osnuje jedinstvena budžetska linija za sve stavke socijalne uključenosti (tzv. vulnerabilne kategorije), pa da se odredi ministarstvo koje bi bilo nadležno za kontrolu raspodele tih sredstava. Ovakvu ideju indirektno, razmatrajući načine prikupljanja i distribucije sredstava kroz fondove EU, podržava i sagovornica iz Ministarstva finansija.

Većina sagovornika iz vlade smatra da stečena pozitivna iskustva govore u prilog osnivanja interresornih tela koja bi koordinisala aktivnosti usmerenih ka ranjivim kategorijama stanovništva.

„Ne samo da vrši pritisak nego i da pomogne u integriranim projektima, zato što to skoro nikad nije odvojeno pitanje nekog ministarstva, nego je tu potrebno sinergijsko delovanje različitih ministarstava i zajedničke akcije. U tom smislu je potrebna struktura koja će da igra ulogu lepka, medijatora, dinamizatora, facilitatora i posle reportera o tome... To je

*dobro što je Vlada.“*

Svega par sagovornika je kao centralnu instituciju navelo Ministarstvo za rad i socijalnu zaštitu, očekujući da dobije gotove planove i zadatke koje treba da realizuje. Ostali su isticali interaktivni pristup i horizontalnu povezanost kao najbolje rešenje.

Potrebno je i da se poveća informisanost različitih aktera o principima funkcionisanja budžeta i da se poveća transparentnost procedura, kako bi potencijalni korisnici mogli da ostvare lakši pristup sredstvima.

*„Glavni problem smo mi (NVO – prim.a.). Mi o budžetu nemamo pojma I dugi niz godina su oni mogli da rade šta žele, a mi nismo imali pojma. To je sakriveno. Mi smo tek ove godine otkrili šta je ustvari ključno tu. Izvesni trezori. Nismo znali gde se nalaze pravi podaci. Mi ne možemo da uđemo u to. A to je najvažniji posao nevladinih organizacija u svetu.“*

#### *Godinu dana posle*

U drugom talasu istraživanja se uočava napredak kada je u pitanju međusobna saradnja državnih organa na nacionalnom nivou. Formirano je interresorno telo u okviru IPA četvrte komponente, čija uloga je da definiše okvir za realizaciju projekata u oblasti zapošljavanja, obrazovanja i socijalne uključenosti. Koordinator ovog tela je Ministarstvo ekonomije, a pored toga učestvuju i Ministarstvo prosvete i Ministarstvo rada i socijalne politike. Saradnja u okviru ovog tela je ocenjena veoma pozitivno.

Na operativnom nivou je urađeno dosta u pogledu priprema neophodnih da bi se proces socijalne uključenosti formalizovao kroz OMK i JIM. Pomenuto interresorno telo je definisalo prioritete u oblasti socijalnog uključivanja. Jedan prioritet je pojačan rad u lokalnim sredinama, odnosno osnaživanje lokalnih partnera za prihvatanje i implementaciju koncepta socijalne uključenosti, a drugi je aktivacija lica koja su u stanju socijalne potrebe, a radno su sposobni za uključivanje na tržište rada. Učešće u definisanju prioriteta su uzeli razni akteri, poput sindikata, obrazovnih institucija, centara za socijalni rad, udruženja i predstavnika lokalnih samouprava. Takođe, uočena je tendencija povezivanja institucija na lokalnom nivou inicirana od strane ovog interresornog tela *da bi se pravio model integrativnog pristupa sa licima koja imaju potrebu obrazovanja, socijalne zaštite i zapošljavanja.*

Na centralnom nivou kancelarija potpredsenika Vlade za smanjenje siromaštva je dobila novi mandat. Vlada Republike Srbije uspostavila je Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva pri Kabinetu potpredsednika Vlade za evropske integracije u julu 2009. godine. Tim je nadležan za nadzor jačanja kapaciteta Vlade da razvija i sprovodi politike socijalne inkluzije zasnovane na primerima dobre prakse u Evropi.

Takođe, početkom 2010. godine, Vlada je obrazovala Radnu grupu za socijalno uključivanje. Ova Radna grupa okuplja predstavnike institucija Vlade koje imaju ključne odgovornosti u definisanju, sprovođenju i praćenju politika socijalne uključenosti. Pored toga, Radna grupa za

socijalno uključivanje saraduje i konsultuje se sa organizacijama i pojedincima koji se bave pitanjima socijalnog uključivanja izvan Vlade i na taj način predstavlja važan forum za unapređenje dijaloga između vladinih i nevladinih zainteresovanih strana

U nekoliko navrata isticano je da je država preuzela veću ulogu u iniciranju aktivnosti vezanih za polje socijalne zaštite, uz napomenu da je ipak većina tereta prebačena na lokalne samouprave, što ove nisu primile pozitivno.

### **Lokalni nivo**

Povezanost i saradnja različitih aktera na lokalnom nivou varira u zavisnosti od konkretne opštine. Na pitanje kako rešavaju probleme svoje ciljane grupe, većina učesnika tvrde da su upućeni na druge aktere i da je problem veoma teško rešiti u okviru sopstvene ustanove. Opšti je utisak da u većini opština postoji upućenost različitih aktera jednih na druge.

*„Znači dođe lično sa jako puno problema. Ako nemamo razvijene usluge, ako nemamo saradnju sa drugim sektorima poput zdravstva i obrazovanja, onda smo nemoćni da pružimo adekvatnu zaštitu pojedincu.“*

Upućenost na umrežavanje na lokalnom nivou i usmerenost ka lokalnoj samoupravi se prepoznaje kao nužnost, ako se ima u vidu nedostatak sredstava sa drugih strana.

Povezanost je ocenjivana kroz postojanje formalnih tela na nivou lokalne zajednice, uključenost različitih aktera u izradu strategija i akcionih planova, kao i kroz neformalnu saradnju navedenih aktera.

### *Formalna saradnja*

Izrada strategija i akcionih planova na lokalnom nivou je ključni faktor umrežavanja, baš kao i na centralnom nivou. Sve opštine u kojima je strategija usvojena su isticala širok krug aktera koji su učestvovali u tom procesu.

Gotovo svaka opština u kojoj je sprovedeno istraživanje poseduje određena savetodavna tela ili odbore u čijem domenu je bavljenje socijalnom politikom. Ova tela u svom sastavu po pravilu okupljaju različite aktere sa lokalnog nivoa. Međutim, efikasnost i angažovanost ovih tela veoma varira od opštine do opštine. Generalno se deli stav da bi takva tela trebalo da budu aktivna i angažovana u prikupljanju podataka o postojećim problemima, da upućuju na načine rešavanja i da koordiniraju saradnju različitih aktera na lokalnom nivou u procesu rešavanja problema.

Takođe, deli se stav da bi u okviru lokalne samouprave trebalo da deluje više tela koja bi okupljala stručne ljude, odnosno aktere koji su po prirodi svog angažmana upućeni u problematiku određene ciljane grupe, a čiji bi rad bio transparentan.

*„Postoji zvanična radna grupa, koju je imenovao gradonačelnik za izradu strategija socijalne zaštite. I sve ono što smo radili kada su u pitanju lokalni planovi i akcije. Sada ta radna grupa pravi svoje timove i podtimove i to je jedna široka lepeza stručnjaka*

našeg grada.“

„Možemo biti ponosni što je jedan naš kolega ušao u gradsko veće, imamo našeg čoveka, invalida koji će gurati naše stvari na opštini da se nadamo pomaku.“

„Bitno je da postoji taj jedan segment gde ljudi neće morati da traže vezu u opštini da bi dobili sredstva, da bi se bavili nekim problemom, nego da postoji procedura koja je veoma javna i transparentna i kvalitetna.“

Još jedan vid formalizovane saradnje se odvija putem bilateralnih memoranduma o saradnji. Međutim, i tu se često naglašava da postojanje memoranduma nije garant uspešne saradnje, te da su neformalna aktivnost i premošćavanje formalnih kanala veoma bitni.

„Postoje neki sporazumi, ali ta saradnja pravno ne funkcioniše. Idemo bukvalno od čoveka do čoveka. Mi smo kao NVO pokušali da preuzmемо pružanje te usluge, međutim nailazimo na probleme na svakom koraku. Nezadovoljavajuća je saradnja institucija.“

#### *Neformalna saradnja*

Neformalna saradnja je nesumnjivo prisutna u svim opštinama, a u većini opština se ističe kao najznačajnija za funkcionisanje socijalne zaštite. Međutim, efikasnost ove saradnje je uvek bolja kod pomenutih opština koje i na formalnom nivou uspešnije funkcionišu.

„Ja mislim da je to više dobra saradnja zahvaljujući osetljivosti osoba koje rade u tim službama. Džabe vam je i bilo kakav ugovor i sporazum i sve.“

Veoma je bitno izdvojiti predstavnike opštinske uprave, od čijeg angažmana i posvećenosti socijalnoj problematici u velikoj meri zavisi i odvijanje aktivnosti na lokalnom nivou. Generalno se očekuje da uprava, preko svojih tela, bude inicijator i koordinator aktivnosti na lokalnom nivou. Senzibilisanost nadležnih u lokalnoj samoupravi za probleme marginalizovanih grupa se pokazuje kao ključna za uspešnije uključivanje različitih aktera u aktivnosti usmerene na uključenost marginalizovanih grupa.

Sličan je značaj lične inicijative drugih aktera koji su uključeni u rad sa marginalizovanim grupama i njihove spremnosti da reaguju i van institucionalnih okvira. Dobri lični kontakti su veoma važni za prepoznavanje i rešavanje problema. Koliko to s jedne strane olakšava rešavanje, s druge strane može da bude i prepreka, s obzirom da akteri sa slabijim kontaktima imaju manje šanse da učestvuju u punoj meri i skrenu pažnju na probleme grupe koju predstavljaju.

„Govorimo otvoreno ako želimo da rešimo stvari. Mi funkcionišemo na nivou pojedinaca koji se poznaju i rešavaju to kako znaju i umeju. Ali ako ja odem sa neoverenom knjižicom u Dom zdravlja, mene neće primiti. A da ne govorim o Romkinji koja je, recimo, poluobrazovana.“

#### *Stanje u izabranim opštinama*

Na osnovu nalaza prvog talasa istraživanja, nesumnjivo se kao primer dobre saradnje i komunikacije, ali i primeri solidne upoznatosti sa konceptom uključenosti, mogu izdvojiti gradovi Kragujevac, Subotica i donekle Vranje. Takođe, predstavnici lokalnih samouprava Kragujevca, Subotice i Novog Sada, zatim Vranja i Niša, a u drugom krugu i Sremske

Mitrovici su agilniji i brže odgovaraju na zahteve situacije.

Nakon drugog kruga istraživanja je u gotovo svim gradovima isticano da je došlo do unapređenja umrežavanja u odnosu na raniji period. U većini gradova u kojima je realizovano istraživanje u međuvremenu su usvojene lokalne strategije razvoja socijalne zaštite, gde su učestvovali svi relevantni akteri sa lokalnog nivoa. Takođe, razvijeni su i planovi za uključivanje ranjivih grupa. U ovim planovima je koncept prevencije problema prepoznat i zastupljen u aktivnostima svih aktera koji zajedno rade na njihovom rešavanju.

*„Možemo da istaknemo to je unapređen rad u mreži, nastojimo da partnerski delujemo i kad su aktivnosti u pitanju, a takođe i kada su problemi u pitanju. To je partnerski rad, rad u mreži, multidisciplinarni pristup u rešavanju problema.“*

S druge strane, u Novom Pazaru, a delimično i u Kraljevu tokom prvog kruga istraživanja se isticala zatvorenost lokalne samouprave i teško prihvatanje inicijativa koje dolaze iz civilnog sektora. Potrebno je napomenuti da su predstavnici institucija u Kraljevu prilikom drugog kruga razgovora istakli da nevladine organizacije nisu okrenute ka upravi, što se pripisuje nedostatku sredstava i da inicijative u oblasti socijalne zaštite dolaze sa državnog nivoa.

*„Mi nemamo više predstavnika nevladinih organizacija koji dolaze i nude neke kvalitetne projekte, to je ovako u stagnaciji, ali sada država preuzima neku vrstu inicijative i uključuje nas.“*

Diskusija u Novom Pazaru je bila veoma otvorena i produktivna u drugom talasu istraživanja. Ocenjeno je da je u godinu dana načinjen napredak, ali NVO i dalje naglašavaju nespremnost institucija za aktivnu saradnju.

*„Malo se dogovaramo i da mnoge stvari se zapravo i dalje, pogotovo institucije se tu, drže se čvrsto svojih nekih okvira i ne znaju da mogu za partnere da imaju nevladine organizacije, da bi zajedno mogli da apliciraju kod fondova, da bi mi mogli da budemo veoma važni u smislu transfera znanja, traženja fondova, traženja novca i tako dalje.. „*

Učesnici FGD uočavaju i hiperprodukciju dokumenata na nivou centralne i lokalne vlasti koji se ne realizuju u aktivnostima, već ostaju mrtvo slovo na papiru. U Sremskoj Mitrovici se smatra da problem nije u nepostojanju saradnje, već se naglašava finansijska strana priče, odnosno nepostojanje sredstava da bi se zaista krenulo u realizaciju ciljeva, što je boljka većine samouprava.

*„Nama fali metodologija primene, čujem da je gomila, da je hiperprodukcija strateških dokumenata, a da zapravo ne znaju kako bi ih primenili.“ „S druge strane vidljivih efekata nema, ja mislim da je to produkt ove ekonomske krize i naprosto jako malo stvari se počelo. Strateških dokumenata na nivou lokala su urađeni, uključujući i strategiju socijalne zaštite međutim za realizaciju nekih akcionih planova zaista nemamo sredstava da se to iskanališe.“*

U Zaječaru se u drugom talasu ispoljilo određeno nerazumevanje između predstavnika samouprave i civilnog sektora, uprkos zajedničkom stavu da uprava izlazi u susret inicijativama prema svojim mogućnostima. Naime,

civilni sektor smatra da bi samouprava trebalo da koordiniše rad različitih aktera u oblasti socijalne zaštite. S druge strane, predstavnici samouprave smatraju da je njihov zadatak prvenstveno finansiranje u skladu sa raspoloživim sredstvima.

*„Znači da imaju čoveka u gradskoj upravi koji će da ih koordinira, ne da ih organizuje, ne ni da ih finansira. Ovi ljudi to nemaju, to se izgubilo i to je njima problem.“*

*„Tu je po meni najveći problem što lokalna samouprava ne može da izađe u susret potrebama finansijskim, da ih prati sa određenim finansijskim sredstvima. Ni društvene organizacije niti ove... Po meni je u tome problem. A ove organizacije nevladine i društvene neka nabave neko koordinaciono telo koje će da među njima koordinira, mislim da nije u redu da to radi gradska samouprava.“*

Najslabiji uticaj imaju predstavnici civilnog društva u Novom Pazaru, gde su mreže aktera i najslabije. Slična situacija je bila i u Kraljevu, ali se uočavaju izvesni pomaci u saradnji, u čemu se ističe saradnja oko problema Roma.

Izvesne rezerve po pitanju otvorenosti uprave, ali i sopstvene organizovanosti su izneli i predstavnici civilnog sektora u Sremskoj Mitrovici u prvom talasu istraživanja. U ovoj opštini je zabeležen verovatno i najveći napredak po pitanju saradnje, ako se uporede ocene učesnika u razmaku od godinu dana.

## **Civilni sektor**

U prvom talasu se došlo do zaključka da uspostavljanje funkcionalne mreže na lokalnom nivou umnogome zavisi od angažmana i upornosti civilnog sektora. Ukoliko je civilni sektor neujedinjen i ukoliko ne postoji saradnja među nevladinim organizacijama profilisana oko zajedničkog cilja – uticanja na organe lokalne samouprave na lokalnom nivou – mreža po pravilu obuhvata samo nekolicinu NVO koje imaju najbolje kontakte u samoupravi. Ovakav nalaz je potvrđen i u razgovorima u drugom talasu.

S druge strane, sporadično se iznose problemi u komunikaciji lokalne samouprave sa civilnim sektorom i potreba za profesionalizacijom nevladinih organizacija. NVO predstavnici smatraju da je za uspešno uključivanje marginalizovanih grupa ključno povezivanje institucija i nevladinih organizacija i partnerski rad na rešavanju problema isključenosti.

*„Postoje teškoće u neefikasnosti dvosmerne komunikacije. Kada organizaciji trebaju novci, 10 puta nas zovu da pitaju kada će biti prebačeni, a kada se traži neka povratna informacija da bi se nama ili svima nama olakšala izrada ovog strateškog plana, ona jako kasni. Nevladin sektor čini prilično jedna šarolika kategorija organizacija i udruženja i na različitim su nivoima profesionalizma i iskustva.“*

*„Samo zdravstvena i socijalna zaštita su ogromne oblasti. Postoji mnogo problema koji se ponavljaju iz dana u dan. To su velike oblasti i ako je nešto preobimno, onda naravno postoji problem povezivanja. Meni recimo jako smeta što nismo imali sastanak sa svima više od godinu dana pa da kažemo ovo su problemi, i želimo ovo da rešimo. Mi smo se nekada organizovali sami – i kada smo pisali te memorandume tražili smo dve stolice.“*

*„Pa ja mislim da je poboljšana i odnos sa nevladinim organizacijama, dolaskom načelnice*

## **Zaključak**

Na najopštijem nivou, može se reći da sagovornici ne mogu da prepoznaju celovitu socijalnu politiku u Srbiji. Postoji dobra saradnja nekoliko ministarstava, postoje strategije, akcioni planovi i mnogo projekata fokusiranih na neke akutne probleme, ali je utisak da je većina sagovornika koncentrisana na svoj sektor ili jedan dominantni problem socijalne uključenosti.

Saradnja različitih aktera na lokalnom nivou se generalno može oceniti kao dobra. Međutim, postoje jasne varijacije u efikasnosti saradnje, te je potrebno iskoristiti iskustva na umrežavanju uspešnijih lokalnih zajednica kako bi se pružio dobar model saradnje onima koji ne pokazuju viši stepen uspešnosti. Takođe, istraživanje je pokazalo da je za funkcionisanje mreža veoma bitan lični angažman nosilaca funkcija, kako u javnom sektoru, od koga se očekuje da bude pokretač i koordinator akcija, tako i u civilnom sektoru od čije agilnosti zavisi uključenost NVO u funkcionisanje mreža na lokalnom nivou.



## 2.5 Otvoreni metod koordinacije (OMK) i učešće u evropskom procesu socijalne uključenosti

### Evropski proces socijalne uključenosti

Za evropski proces socijalne uključenosti se može reći da je gotovo sasvim neprepoznat među našim sagovornicima, kako na centralnom, tako i na lokalnom nivou.

'Evropski socijalni proces' i 'proces socijalne uključenosti' se najčešće mešaju sa opštijim konceptom 'evro-integracije' i pridruženja Evropskoj uniji. I pojam socijalne kohezije, koji predstavlja jedan od tri glavna cilja Lisabonske povelje, je korišćen veoma retko. Čak se i među ekspertima može prepoznati veoma mali broj onih koji poznaju Evropsku socijalnu agendu i proces socijalne uključenosti, tako da bi ova tema morala činiti bitan deo edukativnog procesa<sup>1</sup>.

Ovakva slika se nije promenila ni nakon godinu dana, tokom drugog kruga istraživanja.

*„Pa da, ali ja o tome ne znam mnogo. Više znam tako kao ideju, ali u suštini nista do sada konkretno.. Znam da postoje neki projekti i znam da je naše ministarstvo (rada i socijalne politike) deo toga. Možda su i neke naše aktivnosti deo, ali ja to prosto ne znam, nije mi poznato.“*

### Centralna izvršna vlast

Za ovaj proces znaju samo oni koji su prirodom svoje pozicije direktno upućeni da se bave ovim procesom (Ministarstvo za rad i socijalnu politiku, Tim Potpredsednika vlade za smanjenje siromaštva, poneki ekspert). Samo jedna sagovornica koja se direktno bavila konceptom socijalne uključenosti zna šta je OMK i JIM.

Iako mnogi vide da se odvijaju različite aktivnosti, treninzi, konferencije i sastanci koji su posvećeni saradnji Srbije sa Evropskom komisijom u oblasti zapošljavanja, obrazovanja, zdravstvene zaštite, socijalne zaštite, potrebno je izoštriti fokus da bi se ukazalo na ono što precizno čini evropski socijalni proces.

*„Mi smo u decembru prošle godine prisustvovali sastanku u Briselu u okviru Unapređenog dijaloga između Srbije i Evropske Unije koji je ustvari mehanizam kojim EU prati događanja u Srbiji. Čitav sastanak je bio posvećen pitanjima zapošljavanja, rada, ravnopravnosti, diskriminacije. Zato bih rekla da jesmo uključeni možda ne direktno u taj program, ali je očigledno da smo deo čitavog tog šireg procesa.“*

Upitani za ulogu svoje institucije/organizacije u poslovima i zadacima vezanim za evropski proces socijalne uključenosti, nekolicina predstavnika centralne vlasti smatra da treba da dobiju konkretne zadatke od ministarstva ili tela nadležnog za ovaj posao, te da je Vlada ta koja treba da podstakne ove aktivnosti.

Većina smatra da time treba da se bavi interresorno telo koje će definisati zadatke i određivati način njihove realizacije. Različita ministarstva,

<sup>1</sup> U okviru ovog projekta izrađena je komparativna studija o transformaciji socijalne politike u Evropi i u Srbiji. Pored toga u pripremi je i on-line kurs o socijalnoj uključenosti koji pripremaju SeConS i Tim za socijalnu uključenost i smanjenje siromaštva.

sekretarijati i uprave treba da imaju aktivnu savetodavnu ulogu i da rade na donošenju novih ili poboljšanju postojećih zakona. Podsticaji mogu dolaziti i sa lokalnog nivoa, tamo gde se konkretni procesi socijalnog uključenja i odvijaju.

### **Lokalni nivo**

Na lokalnom nivou je evidentno da je potrebna edukacija aktera o socijalnoj uključenosti, otvorenom metodu koordinacije i evropskom procesu socijalne uključenosti. Otvoreni metod koordinacije i uopšte evropski proces socijalne uključenosti su gotovo potpuno nepoznati učesnicima. Retki pojedinci su u načelu upoznati sa evropskim tokovima i to uglavnom u lokalnim zajednicama koje su uznapredovale u procesu socijalnog uključivanja marginalizovanih grupa.

*„Strategija reforme socijalne zaštite ima u vidu i socijalnu uključenost i ona govori o potrebi upravo za implementacijom svega toga što je u evropskim zemljama usvojeno kao strateška postavka. Tako da participacija učesnika i ciljnih grupa, razvijanje međusektorske saradnje, upravo zbog kompleksnosti problema, kod nas u centrima za socijalni rad nije nepoznat.“*

Pri pominjanju evropskog procesa, komentarisano je prilagođavanje domaće pravne regulative evropskoj, što se uglavnom kritikuje. Učesnici smatraju da se regulativa mora prilagođavati na nacionalnom i lokalnom nivou, kako bi se na pravi način odgovorilo stanju u Srbiji. Kao prepreke približavanja Evropi na ovom polju, navode se nedostatak sredstava i neupoznatost nacionalnih odgovornih institucija sa problemima na lokalnom nivou.

### **Zaključak**

Objašnjenje evropskog socijalnog procesa je preko potrebno i moglo bi do određene mere da pomogne da se definišu jasni ciljevi socijalne politike u Srbiji i da se usklade sa evropskom socijalnom agendom. Redovni izveštaji u okviru OMK mogu da pruže tražene primere dobre prakse koji najbolje odgovaraju konkretnoj socijalnoj situaciji u Srbiji.

Uočava se potreba za obukama za zaposlene u Vladi, u lokalnim institucijama, kao i za aktiviste NVO, na kojima bi se detaljno upoznali sa evropskom socijalnom agendom, OMK i zadacima koje svaka zemlja koja želi da se priključi procesu mora da ispuni. Važno je da ovim obukama ne prisustvuje samo po jedno lice delegirano od strane određenog ministarstva ili drugog vladinog tela, institucije ili NVO, nego da bude obuhvaćen veći broj zaposlenih kako bi se ceo proces što efikasnije odvijao.

## 2. ZAKLJUČAK

Podaci prikupljeni na centralnom i lokalnom nivou su pokazali da postoje neke pogodnosti i prepreke za preusmeravanje socijalne politike na koncept socijalne uključenosti i pridruženje Srbije evropskom procesu socijalne uključenosti.

Politiku socijalne uključenosti u Srbiji treba formulisati kroz širok participativni proces koji će povezati različite aktere u sistemu socijalne zaštite, uvažavajući u velikoj meri realne okolnosti na planu pružanja usluga i bogato iskustvo centara za socijalni rad i organizacija civilnog sektora koje su aktivne na tom planu. Postoje brojna iskustva dobre saradnje institucija i organizacija centralne vlasti na rešavanju socijalnih problema i poboljšanju socijalnih usluga. Ova iskustva mogu biti povezana i usklađena, tako da daju obrise jedinstvene socijalne politike i na njima treba graditi buduća rešenja u priključenju evropskom socijalnom procesu.

Na kraju, može se reći da je za vreme realizacije projekta 'Promocija debate o socijalnoj uključenosti u Srbiji' došlo do određenog napretka u usvajanju koncepta socijalne uključenosti i umrežavanju aktera u pristupu problemima socijalnog isključivanja.

Koncept socijalne uključenosti se među akterima na lokalnom nivou koristi češće nego pre godinu dana i sa više razumevanja, ali ovi akteri još uvek ne prepoznaju koncept socijalnog uključivanja kao okosnicu nove socijalne politike i bliži im je koncept socijalne integracije koji su koristili u ranijem periodu.

Uočljivo je da je i u drugom talasu prepoznata međupovezanost različitih pokretača isključenosti (nezaposlenost, siromaštvo, invaliditet, starost, itd.), ali da je mnogo više pažnje poklanjano finansijskom siromaštvu prouzrokovanom aktuelnom finansijskom krizom. Što se ranjivih grupa tiče, dominacija problema Roma je nešto ublažena, a povećana je senzibilisanost na probleme starih, invalida, seoskog stanovništva (posebno dece i žena na selu).

### **Centralna izvršna vlast**

Većina sagovornika ima sličnu percepciju uloge centralne vlasti u procesu socijalne uključenosti, što znači da je svesna potrebe da se decentralizuju finansijska sredstva i drugi resursi, kao i nadležnosti.

Centralna vlast treba da uređuje sistem, da postavlja standarde i kontroliše kvalitet. Većina aktera na lokalnom nivou očekuje da impuls za promene u sistemu i procedurama stigne iz centralne vlade, da odatle neko upravlja transformacijom sistema i određuje 'pravila igre'. Sa druge strane eksperti i predstavnici lokalnih samouprava i institucija sa lokalnog nivoa vide civilni sektor kao pokretača i stalnog kritičara rešenja i kao nekog ko ima više znanja i svežije ideje nego javni sektor.

Najveći broj aktivnosti svih aktera zavisao je od raspodele centralnog budžeta, pa je i najviše pažnje usmereno na ovaj vid finansiranja, a manje na lokalne budžete, projektne fondove i privatni sektor. U tom smislu upućeno je mnogo primedbi na način raspodele budžeta i transparentnost tog procesa.

**Lokalna  
samouprava i  
lokalne  
institucije**

Lokalni nivo je kritično mesto prelaska na novi koncept socijalne politike. Akteri na lokalnom nivou imaju mnogo informacija o stanju problema i veliko iskustvo u praktičnom radu. Oni vide prostor za sopstveno delovanje na unapređenju socijalne uključenosti i za umrežavanje sa drugim akterima, pre svega civilnim sektorom, ali očekuju da impuls i sredstva dobiju sa centralnog nivoa.

Eksperti smatraju da se širenje inkluzivne politike i usluga prelama na neposrednim nosiocima aktivnosti socijalnih usluga, jer oni često prihvataju nove ideje formalno i deklarativno, ali ih ne realizuju u praksi. Na taj način se građani susreću sa preprekama pri socijalnom uključivanju, čak i ako su ispunjeni institucionalni i zakonski uslovi da oni dobiju određenu uslugu sa zadovoljavajućim kvalitetom. Ovo ukazuje na potrebu kontrole kvaliteta usluga i rad na promeni svesti neposrednih nosilaca usluga.

Predstavnici lokalnih institucija socijalne zaštite i vlasti treba da igraju značajnu ulogu u dizajniranju procesa socijalne uključenosti i planiranju lokalnih aktivnosti. Ali, pre toga moraju prihvatiti decentralizaciju politike i budžeta sa svim prednostima i povećanim odgovornostima koje ona nosi.

**Civilni sektor**

Negativni komentari uključenosti NVO u kreiranje i realizaciju različitih aktivnosti u sektoru socijalnih usluga gotovo da nisu uočeni. Opšti je stav da je značaj civilnog sektora u postizanju socijalne uključenosti veliki. NVO su prepoznate i kao nosioci novih ideja i podsticaja za unapređenje socijalnih usluga, ali se sve više uočava i mogućnost da se one pojave kao nosioci određenih aktivnosti. Smatra se da, usled ograničenih dometa institucija, NVO imaju značajnu ulogu u prikupljanju relevantnih podataka i dopiranjima do najisključenijih grupa, jer su njihove aktivnosti više usmerene 'na teren'.

Situacija izgleda nešto drugačije iz ugla samih NVO. Predstavnici nevladinog sektora smatraju da im je teško da ostvare saradnju sa lokalnom samoupravom i da im je lakše sa međunarodnim organizacijama i beogradskim NVO nego sa predstavnicima njihove opštine. Nekada je to zbog nerazumevanja i nepoverenja, a nekada zbog nedoslednosti politike saradnje sa civilnim sektorom zbog čestih političkih promena u lokalnim samoupravama.

Evidentno je da predstavnicima javnog sektora treba ukazati na uloge i kapacitete koje NVO mogu da angažuju u razvoju politike socijalne uključenosti i na potrebu konstantnog dijaloga sa NVO sektorom oko definisanja i realizacije aktivnosti. Zajedničko nastupanje sa civilnim sektorom je posebno značajno zbog apliciranja za nebudžetske fondove što je nedovoljno iskorišćena mogućnost finansiranja politike socijalnog uključivanja.

**Mediji**

Uloga medija u procesu socijalne uključenosti nije izdvojena kao posebna tema. Nakon oba talasa istraživanja mogu se prepoznati tri uloge medija:

- informisanje o mogućnostima i preprekama za socijalno uključivanje,
- podizanje svesti o pravima i obavezama i
- podsticanje na aktivnosti u pravcu povećanja socijalne uključenosti.

S druge strane, treba naglasiti da predstavnici medija ističu da i svi drugi akteri u lancu socijalne uključenosti treba da budu upoznati sa osnovnom tehnologijom medijskog izveštavanja, pogotovo za elektronske medije, kako bi znali na koji način treba da pripreme informaciju tako da ona bude lako dostupna medijima i privlačna gledaocima.

Mediji su zainteresovani za teme iz ove oblasti. Pored toga postoji i specijalizacija novinara za tzv. socijalne teme.

Potrebno je predstavnike medija upoznati sa socijalnom uključenosti kao sveobuhvatnim konceptom za sve vrste uskraćenosti koje se sve češće obrađuju u medijskim priložima. Njihovo prisustvo na lokalnom nivou bi trebalo da bude znatno veće i potrebno je uložiti dodatni napor da se ostvari takav tip partnerstva sa lokalnim medijima koji po pravilu nemaju interesa da se bave 'socijalnim temama'.

***Pripadnici  
ranjivih  
kategorija***

Odgovornost za socijalnu isključenost je vrlo retko prebacivana na same građane koji su isključeni i tada je pominjan njihov pasivizam, tradicionalizam i nezainteresovanost da ostvare svoja prava. Preovlađujući stav je da je pred pripadnicima ranjivih kategorija stanovništva previše prepreka i da tek nakon njihovog značajnog uklanjanja može da se razgovara o odgovornosti samih građana za preduzimanje akcije u pravcu veće uključenosti.

Članovi udruženja građana koji su socijalno isključeni mogu na najbolji način predočiti ostalim akterima u mreži kakva je priroda višestruke isključenosti i koja kombinacija i redosled aktivnosti je potreban da bi se ovakvo stanje prevazišlo.

Predstavnici udruženja koja okupljaju ranjive kategorije građana su isticali potrebu da se poveća senzibilizacija šire javnosti za probleme različitih socijalno isključenih kategorija građana, a ostali učesnici u istraživanju su izrazili mišljenje da ovi građani treba da budu bolje upoznati sa svojim pravima i sa mogućnostima za njihovo ostvarenje. I jedna i druga strana je istakla značajnu ulogu medija u ovom procesu.

### 3. PREPORUKE ZA AFIRMACIJU PROCESA SOCIJALNOG UKLJUČIVANJA U SRBIJI

Svest o problemu socijalne uključenosti i merama politike vezanim za njega mora biti prisutna u situacijama donošenja važnih zakona i drugih odluka koje imaju implikacije na socijalno uključivanje građana, a posebno kada se radi o odlukama o visini budžetskih sredstava i načinu finansiranja različitih aktivnosti u oblasti socijalne zaštite/uključenosti.

Efikasnost različitih mera socijalnog uključivanja bi bila povećana ako bi se postiglo usklađivanje programa i finansija, kako na centralnom, tako i na lokalnom nivou i to kroz proces koji bi podrazumevao interresorno i intersektorsko povezivanje.

Preporuke za afirmaciju evropskog procesa socijalnog uključivanja u Srbiji se mogu razvrstati u 3 oblasti.

#### **1. Povezivanje aktera u sistem socijalnog uključivanja**

1. Dalje jačanje horizontalnog povezivanja na centralnom nivou kroz koordinaciju aktivnosti Tima i Radne grupe, obezbeđivanje redovnog i aktivnog učešća predstavnika svih relevantnih ministarstava i drugih vladinih tela u Radnoj grupi, a posebno Ministarstva finansija, kao i kroz obezbeđivanje održivosti rada Tima i Radne grupe.
2. Iniciranje i jačanje povezivanja na lokalnom nivou kroz osnivanje Radnih grupa za socijalno uključivanje na lokalnom nivou koje bi okupile relevantne aktere iz administracije, nevladinog sektora, stručne zajednice, privrede i medija. Preporuka je da na nivou svake opštine/grada, postoji telo koje bi okupljalo sve relevantne aktere iz određene oblasti (Romi, osobe sa invaliditetom, mladi, stari), u čijoj nadležnosti bi bilo koordinisanje strateških akcija na rešavanju problema konkretnih ciljnih grupa. Neke opštine već poseduju ovakva funkcionalna tela, te je poželjno iskoristiti ih kao primer.
3. Jačanje vertikalnog povezivanja kroz jasnije direktive Ministarstva za rad i socijalnu politiku i drugih relevantnih ministarstava (obrazovanja, privrede, zdravlja, itd.) koje će usmeravati aktivnosti lokalnih aktera ka ciljevima socijalnog uključivanja i povećanja socijalne kohezije.
4. Decentralizovano finansiranje koje bi omogućilo da znatan deo sredstava treba da ostane na lokalnom nivou, gde bi se odlučivalo o prioritetima. Mogućnosti finansiranja postoje i u evropskim i drugim fondovima, pa je potrebno edukovati različite aktere kako da pristupe ovim fondovima i povežu svoje potrebe i postojeće projektne ciljeve.

#### **2. Afirmacija koncepta i politike socijalnog uključivanja kroz zakonsku i razvojnu**

Da bi se postiglo temeljnije usvajanje koncepta socijalne uključenosti potrebno je osigurati adekvatnu upotrebu ovog koncepta u svim relevantnim dokumentima na nacionalnom i lokalnom nivou (Zakon o socijalnoj zaštiti, nacionalne i lokalne strategije socijalnog uključivanja, socijalne zaštite, zapošljavanja i sl, relevantni nacionalni i lokalni akcioni planovi).

Budući da se već vrše pripreme za izradu preliminarog Memoranduma o

**regulativu**

zajedničkoj uključenosti (JIM) i da se Republički zavod za statistiku priprema za realizaciju Ankete o prihodima i životnim uslovima (SILC), može se reći da su učinjeni prvi formalni koraci ka uključenju u evropski OMK.

**Unapređenje  
znanja o OMK i  
politici  
socijalnog  
uključivanja**

1. Organizovati radionicu za zaposlene na upravljačkim funkcijama u relevantnim ministarstvima i drugim vladinim telima o aspektima socijalne politike i socijalnog uključivanja u Srbiji i EU
2. Podstaći pristup on-line kursu o socijalnom uključivanju među ustanovama i pojedincima iz nevladinog sektora i stručne zajednice, a za zaposlene na relevantnim radnim mestima u sistemu socijalne zaštite i socijalnog uključivanja učiniti ovaj kurs obaveznim.
3. Nastaviti sa stvaranjem uslova za široku nacionalnu debatu o socijalnoj uključenosti u Srbiji.

## 4. ANEKS

### 5.1 Metodologija

Metodologija koja je korišćena u ovom akcionom istraživanju je odabrana tako da se na odgovarajući način pokrije opseg relevantnih tema i aktera.

Akciono istraživanje je odabrano kao odgovarajući metod jer cilj istraživanja nije bilo saamo da prikupljanje mišljenja učesnika o pitanju socijalne uključenosti, nego i

- testiranje i/ili unapredjenje snage mreža
- utvrđivanje stepena rasprostranjenosti poznavanja koncepta socijalne uključenosti u Srbiji
- utvrđivanje postojanja konceptijskih i organizacionih praksi kao preduslova za njegovu afirmaciju
- predstavljanje nalaza iz ranijeg istraživanja
- promovisanje koncepta socijalne uključenosti.

U skladu sa glavnim ciljevima istraživanja da se, formulisana su osnovna pitanja za intervju i diskusije:

1. u kojoj meri učesnici koriste koncept socijalne uključenosti/isključenosti (za razliku od uobičajenih – siromaštvo, uskraćenost, izolacija, ugroženost...),
2. da li uočavaju povezanost različitih problema isključenosti i različitih aspekata problema (npr. vezu između nezaposlenosti i niskog obrazovanja ili vezu između etničke ili rodne pripadnosti i prostorne lokacije nezaposlenih osoba),
3. koliko sarađuju sa srodnim institucijama/organizacijama i sa drugim akterima vezanim za isti problem/ciljnu grupu, kao i
4. da li već prepoznaju neke korake Srbije u pravcu socijalne uključenosti i Otvoreni metod koordinacije OMK.

U prvom koraku istraživanja organizovano je 9 dubinskih intervju sa glavnim kreatorima politika na centralnom nivou relevantnim za socijalnu uključenost, 14 fokus-grupnih diskusija (FGD) širom Srbije i dve radionice.

U drugom talasu istraživanja naglasak je stavljen na promene koje se uočavaju u sve četiri ispitivane oblasti za proteklih godinu dana, odnosno od prvog ciklusa istraživanja. Kao što je navedeno, bilo je potrebno izmeriti koliko je širenje znanja o konceptu bilo uspešno i koliko se to odrazilo na formiranje institucionalnih/organizacionih mreža. Drugi talas je obuhvatio 10 fokus grupa organizovanih u lokalnim samoupravama iz prvog talasa i 4 intervju sa osobama koje su učestvovala i u prethodnom krugu u svojstvu predstavnika centralnih tela odgovornih za kreiranje politika.



## **5.2 Tehnike istraživanja**

### **Dubinski intervjui**

Dubinskim intervjui se pokrivaio nivo centralne izvršne vlasti. Intervjui su obuhvaćeni kabinet potpredsednika vlade zaduženog za evropske integracije, kao i ministarstva i uprave koje pokrivaju delatnosti obuhvaćene osnovnim dimenzijama socijalne uključenosti i najvažnijim područjima/grupama na kojima se ispoljava isključenost: ministarstva finansija, rada i socijalne politike (uključujući upravu za rodnu ravnopravnost), ekonomskog razvoja i zapošljavanja, zdravlja, obrazovanja, poljoprivrede (problem ruralnog razvoja), urbanizma i prostornog planiranja (problem stanovanja), za ljudska i manjinska prava (problemi Roma, seksualnih manjina, osoba sa invaliditetom, itd.).

### **Fokus grupe**

Grupe za fokusiranu diskusiju sa heterogenim sastavom su organizovane u Beogradu i još 10 gradova širom Srbije<sup>2</sup>. Na njima su učestvovali predstavnici lokalnih vlasti, centara za socijalni rad, domova zdravlja, filijale nacionalne službe za zapošljavanje, osnovnih škola, lokalnih medija, lokalnih NVO (kako onih koje zastupaju ranjivo stanovništvo, tako i onih koje ovakve građane okupljaju). Za jedan deo ovih aktera su organizovane i grupe sa homogenim sastavom, kako bi se problem isključenosti/uključenosti potpunije razmotrio iz nekoliko specijalizovanih uglova. Organizovali smo FGD za lokalne samouprave, centre za socijalni rad i institucije za smeštaj korisnika i dve za NVO.

### **Radionice**

Za predstavnike medija i za eksperte koji se bave problemima socijalne isključenosti smo organizovali radionice sa namerom da podstaknemo širu diskusiju i dobijemo potpuniju sliku o ulozi i načinu funkcionisanja ove dve grupe kreatora mnjenja koji će imati posebnu ulogu u popularizaciji koncepta i politike socijalne uključenosti u Srbiji

## **5.3 Odziv na poziv za učešće u istraživanju**

Za istraživače je prvi indikator pristupa konceptu socijalne uključenosti i spremnosti na horizontalno povezivanje bio odgovor na poziv za učešće u intervjui i FGD.

### **Intervjui**

Pozivi su upućeni zvanično od strane Fonda za socijalne inovacije i podržani dodatno direktnim kontaktima. Većina pozvanih ministarstava je odgovorila brzo na poziv za intervju, što pokazuje spremnost na saradnju unutar Vlade. Na poziv se nije odazvalo samo jedno Ministarstvo, tako da smo ostali uskraćeni za perspektivu i iskustva Ministarstva za ljudska i manjinska prava. S druge strane, u većini ministarstava su nastojali da

<sup>2</sup> Niš, Vranje, Novi Sad, Subotica, Sremska Mitrovica, Kragujevac, Kraljevo, Novi Pazar, Požarevac i Zaječar.

pronađu i ponude za razgovor osobu koja bi mogla biti najbliže povezana sa temom.

Ovo je imalo dvojako značenje. S jedne strane, to pokazuje pažljiv pristup problemu, ali, takođe pokazuje da će bavljenje problemom socijalne uključenosti verovatno biti zaduženje jedne osobe u ministarstvu, najčešće državnog sekretara ili savetnika, zbog čega bi mnogi zaposleni na drugim, takođe bitnim pozicijama mogli ostati prilično izvan procesa.

U drugom talasu istraživanja odziv je bio lošiji što se tiče dubinskih intervjua, delom zbog personalnih promena u nekim ministarstvima, delom zbog prezauletosti urgentnim problemima izazvanim efektima svetske krize na njihove aktivnosti.

### **Fokus grupne diskusije**

Prilikom zakazivanja FGD, naišli smo na dobar odziv u oba talasa i u gotovo svim gradovima su učesnici došli u punom sastavu, što pokazuje da je prepoznat značaj učešća različitih aktera u diskusiji vezanoj za tematiku društvene uključenosti.

U nekoliko gradova je bio veoma prisutan uticaj organizatora diskusije, po pravilu člana gradske uprave, čiji autoritet je nesumnjivo bio presudan da se okupe svi pozvani akteri. Takva inicijativa pomenutih osoba se pokazala indikatorom dobre kooperacije na lokalnom nivou.

Treba napomenuti da je pri organizovanju fokusiranih grupnih diskusija iskorišćena mreža odbora/saveta za socijalnu politku, koji su tokom prethodnog perioda uspostavljeni na lokalnom nivou uz pomoć različitih programa Fonda za socijalne inovacije, UNDP-a, DFID-a, CLDS-a, a pod pokroviteljstvom Ministarstva rada i socijalne politike što je još jednom potvrdilo da konstituisanje procesa socijalnog uključivanja ne kreće od nule, nego koristi postojeće resurse i iskustva i na njima gradi model uključivanja koji odgovara realnom okruženju.

### **Radionice**

Najteže je bilo okupiti učesnike radionica koje su održane u prvom ciklusu istraživanja. Sa ekspertima je uspeh bio polovičan, ali se može reći da su dobijeni dragoceni inputi za dalji razvoj projekta.

Radionica sa predstavnicima medija je bila najmanje uspešna. Na poziv su se odazvali samo predstavnici RTS i produkcijske grupe 'Mreža'. Od predstavnika ovih kuća smo dobili dragocene uvide, ali se može reći da je velika šteta što u datom sastavu nismo mogli detaljnije da razradimo mehanizam uključivanja medija u promociju debate o socijalnoj uključenosti.

Ovakav odziv je uticao na našu odluku da u drugom talasu istraživanja odustanemo od radionice i promene u procesu socijalnog uključivanja u toku godinu dana prodiskutujemo sa ekspertima kroz formu individualnog intervjua.

## 5. Aneks 2

### **SeConS- Grupa za razvojnu inicijativu**

SeConS - grupa za razvojnu inicijativu je nevladina organizacija osnovana 2005. godine u Beogradu. Organizaciju je osnovala grupa stručnjaka iz akademskih krugova i oblasti primenjene politike, koja je još od sredine 1990-ih saradivala na projektima socio-ekonomskog razvoja. Misija SeConS-a je ostvarivanje uravnoteženog, održivog i inkluzivnog razvoja, kao i uključivanje Srbije u evropske integracije i globalne procese.

Primarni ciljevi koji proizilaze iz ove misije su razvoj društvenih i ekonomskih institucija, organizacija i mreža, jačanje socijalnog kapitala i unapređenje kvaliteta života svih članova društva. U tom smislu, naše aktivnosti su usmerene pre svega na oblasti privređivanja, zapošljavanja, centralnog i lokalnog upravljanja, socijalne zaštite, obrazovanja, kulture, ekologije. SeConS se bavi planiranjem, savetovanjem, istraživanjima, obrazovanjem i obukom, posredovanjem i upravljanjem.

Detaljnije informacije o SeConSu možete pronaći na sajtu [www.secons.net](http://www.secons.net).