

Холистички приступ социјалном становању

Правни, јавно-политички и институционални оквир
становања и активне инклузије



**#ЕУ
ЗА ТЕБЕ**

Холистички приступ социјалном становању

Правни, јавно-политички и институционални оквир
становања и активне инклузије



ВЛАДА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ
Министарство грађевинарства,
саобраћаја и инфраструктуре
Министарство за рад, запошљавање,
борачка и социјална питања

Пројекат финансира
Европска унија



#ЕУ
ЗА ТЕБЕ



Подршка Европске уније
социјалном становању и активној инклузији



ИМПРЕСУМ

ХОЛИСТИЧКИ ПРИСТУП СОЦИЈАЛНОМ СТАНОВАЊУ

Програм „Подршка Европске уније социјалном становању и активној инклузији“
<https://social-housing.euzatebe.rs/>

Издавач

Канцеларија Уједињених нација за пројектне услуге (УНОПС)

За издавача

Микела Телатин

Уредница

Драгана Милошевић

Аутори

Злата Вуксановић Мацура
Тим Програма

Дизајн и припрема за штампу

Радомир Поповић

Београд, 2021.

Публикацију је приредила Канцеларија Уједињених нација за пројектне услуге (УНОПС), у оквиру програма „Подршка Европске уније социјалном становању и активној инклузији“, који финансира Европска унија, а спроводи УНОПС у партнерству са Министарством грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, Министарством за рад, запошљавање, борачка и социјална питања и у сарадњи са Министарством за европске интеграције.

Напомена:

Ставови изречени у публикацији припадају искључиво ауторима и њиховим сарадницима и не представљају нужно званичан став Европске уније и УНОПС-а.

СКРАЋЕНИЦЕ

ЦСР

Центар за социјални рад

ЕУ

Европска унија

EU SHAI

EU Support to Social Housing and Active Inclusion Programme /
Подршка Европске уније социјалном становању и активној инклузији

ИПА

Инструмент за претприступну помоћ ЕУ

ЈЛС

Јединица локалне самоуправе

НСЗ

Национална служба за запошљавање

ОЦД

Организација цивилног друштва

РС

Република Србија

СИПРУ Тим

Тим за социјално укључивање и смањење сиромаштва

УН

Уједињене нације

УНДП

Програм Уједињених нација за развој

УНОПС

Канцеларија Уједињених нација за пројектне услуге

CIP - Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

364.6-058.5(497.11)
351.778.532(497.11)

ХОЛИСТИЧКИ приступ социјалном становању : правни, јавно-политички и институционални оквир становања и активне инклузије : [Програм "Подршка Европске уније социјалном становању и активној инклузији"] / [аутори Злата Вуксановић Мацура [и] тим Програма]. - Београд : Канцеларија Уједињених нација за пројектне услуге (УНОПС), 2021 ([Београд] : Диа-арт). - 73, 86 стр. : илустр. ; 23 цм

Подаци о ауторима преузети из колофона. - Насл. стр. приштампаног рада: Холистички приступ социјалном становању : модели стамбене подршке и активне инклузије. - Тираж 200. - Напомене и библиографске референце уз текст

ИСБН 978-86-903360-0-5

1. Вуксановић-Мацура, Злата, 1971- [аутор]
а) Социјална заштита -- Србија б) Србија -- Стамбена политика

ЦОБИСС.СР-ИД 41567497

УВОД	9
1. ПРАВНИ И ЈАВНО-ПОЛИТИЧКИ ОКВИР СТАНОВАЊА И АКТИВНЕ ИНКЛУЗИЈЕ	11
1.1. СТАМБЕНЕ ПОЛИТИКЕ.....	12
1.1.1. Закон о становању и одржавању зграда	13
1.1.2. Остале законске одредбе	19
1.1.3. Подзаконска акта.....	20
1.1.4. Стратешки оквир.....	23
1.2. ПОЛИТИКЕ СОЦИЈАЛНЕ ЗАШТИТЕ	24
1.2.1. Закон о социјалној заштити	25
1.2.2. Подзаконска акта.....	31
1.2.3. Стратешки оквир.....	32
1.3. ПОЛИТИКЕ ЗАПОШЉАВАЊА, ОБРАЗОВНЕ И ЗДРАВСТВЕНЕ ИНКЛУЗИЈЕ ОСЕТЉИВИХ ГРУПА.....	34
1.3.1. Законски оквир	36
1.3.2. Стратешки оквир.....	42
2. ИНСТИТУЦИОНАЛНИ ОКВИР СТАМБЕНИХ ПОЛИТИКА И ПОЛИТИКА АКТИВНЕ ИНКЛУЗИЈЕ	47
2.1. НАЦИОНАЛНИ И ПОКРАЈИНСКИ НИВО.....	48
2.2. ЛОКАЛНИ НИВО	54
2.2.1. Улога локалних институција у спровођењу стамбених политика.....	56
2.2.2. Улога локалних институција у спровођењу социјалне политике	60
2.2.3. Остале локалне институције значајне за спровођење активне инклузије осетљивих група.....	62
2.2.3.1. Институције значајне за спровођење инклузије Рома	63
2.2.3.2. Институције значајне за инклузију жена жртава породичног насиља.....	65
2.2.3.3. Институције значајне за инклузију особа са инвалидитетом.....	67
2.2.3.4. Институције значајне за инклузију младих који напуштају систем социјалне заштите.....	69
3. УЛОГА ОРГАНИЗАЦИЈА ЦИВИЛНОГ ДРУШТВА	71



УВОД

Студија „Холистички приступ социјалном становању“ припремљена је у оквиру програма „Подршка Европске уније социјалном становању и активној инклузији“ (Програм) који финансира Европска унија (ЕУ), а реализује Канцеларија Уједињених нација за пројектне услуге (УНОПС). Програм обезбеђује широк дијапазон стамбених решења за 500 породица широм Србије за припаднике посебно осетљивих група, као што су Роми, особе са инвалидитетом, млади који напуштају систем социјалне заштите и жене жртве породичног насиља. Како би се постигла дугорочна одрживост, програм подржава обавезну примену комплементарних мера активне инклузије за кориснике стамбених решења, са акцентом на њихово запошљавање и економско оснаживање, као и на остваривање права на образовање, здравствену и социјалну заштиту, доступност других услуга и припадајућих права, уз примену принципа добре управе, укључујући принципе родне равноправности и активне партиципације свих актера у процесу.

Ова Студија представља подршку јединицама локалне самоуправе (ЈЛС) у холистичком планирању и имплементацији мера социјалног становања и активне инклузије за осетљиве групе. Студија је базирана на анализи националних легислативних и стратешких докумената, релевантних извора и литературе, европских и домаћих примера добре праксе.

Током израде Студије, обављено је и 13 структурираних интервјуа са припадницима осетљивих група, представницима ЈЛС, институција социјалне заштите и организација цивилног друштва.

Студија се састоји од два основна дела. У првом делу анализирани су правни и јавно-политички оквир стамбене, социјалне, образовне, здравствене и политике запошљавања и активне инклузије осетљивих група, као и институционални оквир на националном, покрајинском и локалном нивоу.

Други део приказује холистичке моделе инклузије и стамбене подршке осетљивим групама. За сваку од четири циљне групе Програма детаљно су приказана по два холистичка модела инклузије кроз обезбеђивање стамбене подршке и мера активне инклузије. За сваку циљну групу могуће је обезбедити и остале видове стамбене подршке, у складу са законским решењима и локалним контекстом, а уз обавезну примену пратећих мера активне инклузије. Такође, приказан је и холистички модел социјалног становања у заштићеним условима који је прикладан за заједнички живот различитих осетљивих група. Уз сваки модел дати су и примери добре праксе из Србије и појединих земаља ЕУ.



© УНОПС, Игор Павић

1. ПРАВНИ И ЈАВНО-ПОЛИТИЧКИ ОКВИР СТАНОВАЊА И АКТИВНЕ ИНКЛУЗИЈЕ

Правни и јавно-политички оквир за обезбеђивање адекватне стамбене подршке, социјалне сигурности и постизање активне инклузије у Републици Србији (РС) чине:

- ▶ законска решења у надлежности министарстава и јединица локалне самоуправе
- ▶ прописи из области становања, планирања и изградње, социјалне и здравствене заштите, запошљавања, образовања, родне равноправности
- ▶ национална стратешка документа која се тичу појединих осетљивих група (Рома, особа са инвалидитетом, младих, повратника по основу споразума о реадмисији, избеглица и интерно расељених лица и других)
- ▶ секторске стратегије и акциони планови које доносе локалне самоуправе

1.1. СТАМБЕНЕ ПОЛИТИКЕ

На почетку је неопходно напоменути да је законски и регулативни оквир који уређује област стамбене подршке у Србији још увек недовољно развијен, како на националном тако и на локалном нивоу. Споро увођење неопходних подзаконских аката, а посебно институционалног уређења знатно успорава пуну примену Закона о становању и одржавању зграда усвојеног 2016. године, а тиме и остваривање планираних мера стамбене подршке.

1.1.1. Закон о становању и одржавању зграда

Закон о становању и одржавању зграда¹ утврђује основе за успостављање стратешких, институционалних, финансијских и других инструмената за развој стамбене политике у Србији. Закон прописује област одрживог развоја становања, управљања, коришћења и одржавања зграда, поступака иселења и пресељења, стамбене подршке и друга питања од значаја за стамбену политику. Закон утврђује да је **стамбена подршка** „сваки облик помоћи за становање лицу које из социјалних, економских и других разлога не може сопственим средствима да реши стамбену потребу по тржишним условима за себе и своје породично домаћинство“ (чл. 88). Стамбена подршка се остварује кроз програме који се формулишу и спроводе у складу са следећим принципима:

- *рационалност* у смислу пружања стамбене подршке према могућностима корисника и до нивоа задовољења њихове стамбене потребе
- *правичност* у смислу пружања сразмерно већег обима подршке корисницима у тежој социјалној и стамбеној ситуацији
- *финансијска одрживост* у смислу што је могуће већег повраћаја уложених средстава ради њиховог коришћења за наредне програме стамбене подршке
- *социјална одрживост* у смислу обезбеђивања одговарајућих мера и услуга социјалне заштите тако да издвајања за трошкове становања не угрозе егзистенцију корисника

¹ Закон о становању и одржавању зграда (Службени гласник РС, бр. 104/2016 и 9/2020 - др. закон.)

14

- *институционална одрживост* у смислу да смањење трошкова становања корисника не угрожава пословање непрофитне стамбене организације која пружа ту стамбену подршку
- *транспарентност токова средстава* у програму стамбене подршке, у смислу јасно приказаних извора финансирања и услова повраћаја средстава по изворима финансирања, као и приказ свих субвенција и олакшица
- *просторно-урбанистичка адекватност* у смислу лоцирања стамбених јединица из стамбене подршке у близини постојећег становања, јавних услуга, других компатибилних функција, саобраћајница и комуналне инфраструктуре, а ради избегавања просторне сегрегације.

Корисници стамбене подршке одређују се на основу општих и посебних мерила (чл. 89). Општи услови су:

- да је лице држављанин Републике Србије
- да се лице налази у стању стамбене потребе (да је без стана или без одговарајућег стана)
- да лице има примања која њему и његовом домаћинству не омогућавају решавање стамбене потребе на тржишту.

Закон такође посебно наводи осам категорија корисника стамбене подршке, уз услов да немају довољно средстава да за себе и своју породицу обезбеде (одговарајући) стан или унапреде постојеће услове становања, и то:

- бескућник²
- привремени бескућник, односно лице које је остало без стана или су му значајно нарушени услови становања услед конструктивне нестабилности објекта, односно услед елементарне или друге непогоде
- жртва породичног насиља
- лице без стана које је корисник права на новчану социјалну помоћ у смислу закона који уређује социјалну заштиту
- лице које има својство борца I категорије, као и корисник права из области борачко-инвалидске заштите и заштите цивилних инвалида рата
- особа са инвалидитетом
- лице које нема довољно средстава да обезбеди стан на тржишту за себе или за себе и своје породично домаћинство, односно да унапреди своје услове становања
- лице са занимањем које је недостајуће занимање и од интереса је за јединицу локалне самоуправе (ЈЛС), односно орган државне управе.

Законом су прописане границе прихода корисника, као услов за остваривање одређеног вида стамбене подршке (чл. 91). Дат је начин обрачуна максималног прихода вишечланог домаћинства у зависности од броја чланова, као и за домаћинства са особама са инвалидитетом. Највећа граница прихода такође може бити одређена и на нижем нивоу одговарајућим програмом стамбене подршке, док се под приходима не сматрају примања која се остварују по основу инвалидитета.

² Цитирана је законска терминологија, иако се у стручним круговима препоручује термин „особа у ситуацији бескућништва“.

15

Максимални приход вишечланог домаћинства израчунава се по формули

$$K = 1 + O \times 0,7 + D \times 0,5$$

где је:

K – коефицијент

1 – лице које остварује право на стамбену подршку

O – број чланова домаћинства старости преко 14 година

D – број деце старости до 14 година

Одговарајући стан, прописан Законом (чл. 90), је стан који испуњава услове у погледу: структуре и површине; опремљености основним инсталацијама; конструктивне сигурности и безбедности; заштите од спољних климатских утицаја; задовољења основних хигијенских услова становања. Овако утврђени критеријуми одговарајућег стана имају вишеструку улогу при утврђивању минималних услова које стан који се прибавља за потребе пружања стамбене подршке треба да испуни. Додатно, они представљају границу на основу које се утврђује степен стамбене угрожености, мерило за предност у остваривању стамбене подршке, као и инструмент при одређивању висине стамбене подршке кроз стамбени додатак.

Број чланова домаћинства	Структура стана	Нето корисна стамбена површина м ²
1	гарсоњера или једноособан	22-30
2	једноособан, једноипособан или двособан	30-48
3	једноипособан, двособан или двоипособан	40-56
4	двособан, двоипособан или трособан	50-64
5	двоипособан, трособан или троипособан	56-77
6 и више	трособан, троипособан или четворособан	64-86

Одговарајући стан према критеријуму просторних услова, у зависности од броја чланова породичног домаћинства

16

Закон (чл. 92-103) предвиђа **пет основних видова стамбене подршке:**

► **Закуп стана**, који обухвата два типа стамбене подршке (чл. 93):

- *Давање стана у јавној својини у закуп под условима непрофитног закупа (непрофитни закуп)* који подразумева давање у закуп стана у јавној својини који се не може отуђити (чл. 94). Закупац, односно корисник стамбене подршке, плаћа закупнину под условима и на начин предвиђен Уговором о непрофитном закупу. Уговор се закључује на период од пет година, уз могућност обнављања под истим условима и са истим роком, на писмени захтев закупца, а на основу одговарајућег акта надлежног органа ЈЛС о додели стана лицу које се претходно јавило на јавни позив и испунило све захтеване услове. Непрофитни закуп стана се обрачунава на годишњем нивоу, а начин обрачуна прецизиран је Правилником о јединственој методологији обрачуна непрофитне закупнине.³ Право на ову врсту стамбене подршке имају лица без стана и са приходима домаћинства који не прелазе 1,2 просечне зараде без пореза и доприноса у ЈЛС, при чему се граница повећава према одређеној скали за сваког додатног члана домаћинства (чл. 91). Право на ову стамбену подршку такође могу оства-

рити и лица без одговарајућег стана, односно која станују у изузетно лошим условима (конструктивно нестабилни објекти, пренасељени, са несигурним правним статусом и сл.) и када пресељење у други стан представља једину опцију.⁴ Станови за овај вид подршке могу се обезбеђивати кроз нову изградњу (обично најскупља опција) или прибављањем станова на тржишту.

- *Субвенционисање закупнине стана у било ком облику својине (стамбени додаток)* који кориснику пружа стамбену подршку путем учешћа, односно новчане помоћи у плаћању дела закупнине или непрофитне закупнине (чл. 95). Корисник овог типа стамбене подршке може бити закупца стана у било ком облику својине (јавном или приватном). Услови за остваривање стамбеног додатка за закуп стана у приватној својини јесу да закупнина не прелази највиши износ непрофитне закупнине обрачунате према методологији из претходно поменутог Правилника, да површина стана није већа од површине одговарајућег стана дефинисаног чл. 90. Закона, као и да корисник стамбене подршке има закључен уговор са власником стана који је регистрован код пореских органа.⁵ Ближи услови и поступак одобравања стамбеног додатка утврђују се одлуком надлежног органа ЈЛС (чл. 95 и 121).⁶

► **Куповина и други начин стицања права својине над станом или породичном кућом** (чл. 94–100) такође обухвата два типа стамбене подршке:

- *Стицање права својине над станом или породичном кућом путем куповине стана или породичне куће по непрофитним условима.* Право на овај тип стамбене подршке има лице без стана и са приходима домаћинства који не прелазе 1,5 просечне зараде без пореза и доприноса у ЈЛС и увећана сразмерно броју чланова домаћинства, уз повећање границе у зависности од броја чланова домаћинства (чл. 91). Закон прописује и начин утврђивања купопродајне цене стана и куће (чл. 97), услове куповине и/или отплате непокретности и механизме заштите у случају да корисник стамбене подршке не плати три узастопне доспеле рате (чл. 98). Стан или породична кућа стечени куповином под непрофитним условима не могу се отуђити пет година од дана исплате купопродајне цене (чл. 100).
- *Стицање права својине над станом или породичном кућом путем доделе без накнаде* има лице без стана и са приходима домаћинства који не прелазе 1,2 просечне зараде без пореза и доприноса у ЈЛС, уз повећање границе у зависности од броја чланова домаћинства (чл. 91). Стицање својине на стану, односно кући без накнаде, досту-

пан је и лицима са најнижим приходима, будући да Закон није прописао доњу границу прихода за остваривање ове подршке.⁷ У сеоским подручјима, додела породичне куће предвиђена је као приоритетан вид стамбене подршке (чл. 96). Закон прописује висину цене непокретности која се додељује без накнаде (чл. 99). Када су стан или породична кућа стечени доделом, не могу се отуђити десет година од дана стицања права својине над том непокретношћу (чл. 100).

► **Унапређење услова становања** (чл. 101) је вид стамбене подршке који се остварује путем доделе грађевинског материјала и/или стручне подршке за санацију, адаптацију, реконструкцију или доградњу стана, односно породичне куће. Корисници могу бити лица без одговарајућег стана и са приходима корисника који не прелазе 0,5 просечне зараде без пореза и доприноса у ЈЛС уз повећање границе према одређеној скали за сваког додатног члана домаћинства. Када се стамбена подршка остварује за унапређење енергетских својстава стана или куће, граница прихода се креће до 0,7 просечне зараде. Корисник овог вида стамбене подршке може бити и власник стана или породичне куће, без обзира на висину прихода, уколико део стамбеног простора изда у закуп лицу које остварује право на стамбену подршку закупа стана у складу Законом.

17

³ Правилник о јединственој методологији обрачуна непрофитне закупнине (Службени гласник РС, бр. 90/2017)

⁴ С. Ристић, Г. Благојевић, Приручник за пружање стамбене подршке у јединицама локалне самоуправе, СКГО, Београд, 2020.

⁵ Ибид.

⁶ До сада у Србији није познат ниједан случај да је нека ЈЛС донела одлуку о додели стамбеног додатка.

⁷ С. Ристић, Г. Благојевић, Приручник за пружање стамбене подршке у јединицама локалне самоуправе, СКГО, Београд, 2020.

18

- ▶ **Помоћ за озакоњење стана или породичне куће** (чл. 102) је вид стамбене подршке којим се може остварити помоћ за израду техничке и геодетске документације за озакоњење стана, односно породичне куће. Корисници овог вида стамбене подршке могу бити власници нелегално подигнутог стана или куће чији приходи не прелазе 0,5 просечне зараде без пореза и доприноса у ЈЛС уз корекцију границе за сваког члана домаћинства. Одређене категорије корисника могу остварити додатну подршку у виду ослобађања од такси за озакоњење. За остваривање помоћи за озакоњење стана или породичне куће постоје ограничења у вези са имовинским статусом корисника и чланова домаћинства.
- ▶ **Стамбено збрињавање** (чл. 103) представља обезбеђивање привременог смештаја за сва лица која Закон наводи као кориснике стамбене подршке (чл. 89), до решавања њихове дугорочне стамбене потребе, а посебно за смештај бескућника, привремених бескућника, лица која живе у конструктивно несигурном објекту који представља опасност по живот и здравље људи,⁸ као и жртву породичног насиља која је напустила своје породично домаћинство и нема средстава да самостално реши своју стамбену потребу. Стамбено збрињавање се спроводи по хитном поступку без спровођења процедуре о додели стамбене подршке коју Закон прописује за остале видове подршке.

1.1.2. Остале законске одредбе

Закон о комуналним делатностима⁹ прописује да јединица локалне самоуправе може утврдити категорије корисника комуналне услуге који плаћају субвенционисану цену комуналне услуге, као и износ субвенције за сваку категорију (чл. 29). ЈЛС је дужна да достави списак субвенционисаних корисника вршиоцу комуналне делатности, као и да надокнади субвенционисани део цене вршиоцу комуналне делатности. Уговором се може предвидети и део цене за одређене категорије корисника који се неће надокнађивати вршиоцу комуналне делатности. Ове одредбе релевантне су за кориснике који остварују стамбену подршку у виду субвенционисаног закупа у било ком облику својине, као и за кориснике који су стекли непокретност путем доделе или куповином под непрофитним условима.

Одредбе **Закона о озакоњењу објеката**¹⁰ посебно су релевантне за кориснике помоћи у озакоњењу стана или куће. Овај закон прописује услове под којим власник може озакоњити свој нелегално изграђен објекат (чл. 10). Законом су предвиђене олакшице за плаћање таксе за озакоњење куће или стана припадника појединих осетљивих група (особе са инвалидитетом, корисници социјалне помоћи и самохрани родитељи), уз услов да је предмет озакоњења стамбена јединица површине до 100м² и да је то једина непокретност за становање којом располажу.

Закон о планирању и изградњи,¹¹ између осталог, уређује питања у вези са планирањем простора, уређењем и коришћењем земљишта и изградњом објеката. Из перспективе обезбеђивања стамбене подршке, посебно су значајне законске одредбе које се односе на урбанистичко планирање, процедуру издавање дозвола за изградњу и коришћење, као и саму изградњу објекта. У том контексту, значајни су правилници којима се ближе уређује пројектовање и изградња објеката, а потребно је консултовати и друге релевантне прописе сходно конкретним ситуацијама током планирања и изградње, реконструкције, санације, адаптације и извођења других радова на објектима и становима у оквиру стамбене подршке.

19

⁸ Закон о планирању и изградњи (Службени гласник РС, бр. 72/2009, 81/2009 - испр., 64/2010 - одлука УС, 24/2011, 121/2012, 42/2013 - одлука УС, 50/2013 - одлука УС, 98/2013 - одлука УС, 132/2014, 145/2014, 83/2018, 31/2019, 37/2019 - др. закон и 9/2020) чл. 167 користи и термин „нужни смештај“ за решење питања смештаја лица чији су стамбени објекти били предмет рушења услед конструктивне несигурности и дотрајалости, а по основу решења надлежног грађевинског инспектора.

⁹ Закон о комуналним делатностима (Службени гласник РС, бр. 88/2011, 104/2016 и 95/2018)

¹⁰ Закон о озакоњењу објеката (Службени гласник РС, бр. 96/2015, 83/2018 и 81/2020 - одлука УС)

¹¹ Закон о планирању и изградњи (Службени гласник РС, бр. 72/2009, 81/2009 - испр., 64/2010 - одлука УС, 24/2011, 121/2012, 42/2013 - одлука УС, 50/2013 - одлука УС, 98/2013 - одлука УС, 132/2014, 145/2014, 83/2018, 31/2019, 37/2019 - др. закон и 9/2020)

1.1.3. Подзаконска акта

²⁰ У складу са Законом о становању и одржавању зграда донето је неколико подзаконских аката (правилника) којима се ближе уређују поступци у вези са стамбеном подршком.

Правилник о обрасцу извештаја у вези са стамбеним потребама, условима становања и програмима стамбене подршке у јединици локалне самоуправе.¹²

Правилник прописује структуру обрасца који треба да садржи информације у вези са стамбеним потребама, условима становања и програмима стамбене подршке у ЈЛС. Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре припремило је посебно упутство о начину прикупљања података, попуњавању обрасца и припреми извештаја на основу прикупљених података.¹³ У складу са Законом (чл. 115), ЈЛС једном годишње, до краја фебруара, достављају Министарству попуњен образац са подацима за претходну годину.

Правилник о условима и документација за издавање и одузимање лиценце за рад непрофитних стамбених организација и начину вођења и садржини Регистра непрофитних стамбених организација.¹⁴

Правилник ближе уређује услове издавања и садржај документације потребне за добијање лиценце за рад непрофитних стамбених организација, као и услове под којим се лиценца може

одузети. Може се лиценцирати организација коју ЈЛС оснива као непрофитну стамбену организацију, стамбена задруга (уз достављена Задружна правила) или друго правно лице. Неопходан услов за лиценцирање јесте да су циљеви, односно задаци непрофитне стамбене организације прибављање, управљање и давање у закуп станова за стамбену подршку, управљање и организовање изградње станова за куповину по непрофитним условима, као и спровођење програма стамбене подршке. Лиценцу за рад непрофитне стамбене организације издаје министар надлежан за послове становања. Правилник такође уређује начин вођења и садржину јединственог Регистра непрофитних стамбених организација.

Правилник о мерилима за утврђивање реда првенства за доделу стамбене подршке.¹⁵ У зависности од вида стамбене подршке, Правилник прописује мерила, услове и критеријуме за утврђивање реда првенства за доделу стамбене подршке (стамбени статус,¹⁶ услове становања, број чланова породичног домаћинства, здравствено стање и инвалидност и телесно оштећење). Правилник такође утврђује и ред првенства за решавање стамбених потреба по основу сваког појединачног критеријума.

Правилник о условима и нормативима за планирање и пројектовање стамбених зграда и станова у програмима стамбене подршке.¹⁷ Правилник прецизира услове за одређивање одговарајуће локације, као услове и нормативе за пројектовање стамбених зграда и станова у програмима стамбене подршке. Услови за одређивање локације тичу се:

- ▶ могућности прикључивања на инфраструктурну мрежу
- ▶ близине постојећег становања уз избегавање просторне сегрегације
- ▶ могућности комбиновања са другим видовима становања и сродним функцијама (ради спречавања просторне сегрегације)
- ▶ безбедности терена за изградњу и његове удаљености од извора загађења и других негативних утицаја
- ▶ доступности јавног превоза, јавних и комерцијалних услуга (основне школе, здравствене установе, центри снабдевања и сл.)
- ▶ близине зелених површина.¹⁸

²¹ Дати су услови и нормативи за паркирање и пројектовање саобраћајних и пешачких површина у оквиру грађевинске парцеле, односно стамбеног комплекса, као и просторни и функционални елементи и нормативи у вези са зградом, као што су пратећи услужни и комерцијални садржаји, заједничке комуникације и простори. Правилник даје и детаљне нормативе за површину и структуру стана према броју чланова корисничког домаћинства, опште услове за организацију стана и минималне димензије и површине просторија у стану, опремљеност инсталацијама, примену материјала, као и елементе који се тичу безбедности коришћења заједничких просторија и просторија у стану.

¹² Правилник о обрасцу извештаја у вези са стамбеним потребама, условима становања и програмима стамбене подршке у јединици локалне самоуправе (Службени гласник РС, бр. 52/2017)

¹³ Упутство за припрему извештаја о стамбеним потребама, условима становања и програмима стамбене подршке јединице локалне самоуправе, СКГО, 2017

¹⁴ Правилник о условима и документација за издавање и одузимање лиценце за рад непрофитних стамбених организација и начину вођења и садржини регистра непрофитних стамбених организација (Службени гласник РС, бр. 104/2017)

¹⁵ Правилник о мерилима за утврђивање реда првенства за доделу стамбене подршке (Службени гласник РС, бр. 75/2017)

¹⁶ Стамбени статус не представља критеријум код стамбене подршке путем унапређења услова становања.

¹⁷ Правилник о условима и нормативима за планирање и пројектовање стамбених зграда и станова у програмима стамбене подршке (Службени гласник РС, бр. 76/2017)

¹⁸ Препоруке у вези са постављањем критеријума за одређивање адекватне локације за изградњу објеката у оквиру стамбене подршке дате су у оквиру публикације *Критеријуми за евалуацију локација за социјално становање*, УНОПС, 2013.

22

Правилник о јединственој методологији обрачуна непрофитне закупнине.¹⁹

Правилник прецизира начин обрачуна непрофитне закупнине за давање у закуп стана у јавној својини, начин плаћања закупнине и могућност остваривања додатних попушта. Правилник одређује елементе непрофитне закупнине, као и највећи припадајући проценат, на годишњем нивоу, од појединачних ставки закупнине у односу на вредност стана. Елементе непрофитне закупнине чине: инвестиционо и текуће одржавање заједничких делова зграде и инвестиционо одржавање стана; трошкови осигурања од уобичајених ризика; трошкови управљања зградом, становима и закупцима и амортизација. Уколико је стан прибављен донаторским средствима, амортизација се не обрачунава у непрофитном закупу.

Правилник о садржини и начину вођења евиденције поступака исељења и пресељења²⁰ као и **Правилник о условима које треба да задовољи објекат за одговарајући смештај**²¹

односе се на одредбе Закона из одељка Исељење и пресељење (чл. 78-87). Одредбе ових правилника су релевантне за програме стамбене подршке који се реализују као део поступка исељења и пресељења, на начин предвиђен Законом. Уколико се програмом стамбене подршке захтева и исељење и пресељење корисничке групе, онда је неопходно да тај поступак буде у складу са одредбама ових правилника, односно Закона, као и других домаћих и међународних докумената из ове области, као и области поштовања људских права.

1.1.4. Стратешки оквир

Стратешки правци од значаја за стамбену подршку, у овом тренутку још увек нису успостављени. На снази је **Национална стратегија социјалног становања са Акционим планом** за период 2012–2022. године,²² донета на основу Закона о социјалном становању који је стављен ван снаге 2016. године, чиме су поједина стратешка решења и мере поставили превазиђени. Доношењем Закона о становању и одржавању зграда, иницирана је израда **Националне стратегије становања** за период 2020-2030,²³ која се тренутно налази у форми нацрта. Према тексту нацрта, постављена су четири стратешка циља:

- ▶ олакшан приступ одговарајућем становању лицима и домаћинствима која не могу сопственим средствима да реше стамбену потребу по тржишним условима и обезбеђено одговарајуће становања за стамбено и социјално најугроженије становништво
- ▶ обезбеђено ефикасно управљање стамбеним зградама
- ▶ успостављен систем за санацију и унапређење неформалних насеља
- ▶ унапређени институционални и други неопходни капацитети за одрживи развој становања

23

Предвиђене мере обухватају, између осталог, успостављање система за планирање, спровођење и праћење реализације програма стамбене подршке; спровођење програма и пројеката за пружање различитих видова стамбене подршке, укључујући и суфинансирање стамбених пројеката локалних самоуправа, као и развој подстицајних мера за повећање стамбене приуштивости.

Закон је такође предвидео да Влада доноси **Програм стамбене подршке** који чине скуп мера и активности које се реализују кроз стамбене пројекте усмерене на пружање стамбене подршке корисницима. Програм стамбене подршке утврђује:

- ▶ вид стамбене подршке, одговарајући стамбени пројекти и циљне групе корисника
- ▶ планирани број корисника стамбене подршке и број корисника по различитим циљним групама
- ▶ врсту и износ средстава за реализацију појединачних програма и стамбених пројеката
- ▶ план активности које је могуће спровести у оквиру буџетске године
- ▶ услове и критеријуме за коришћење средстава, услове враћања средстава и др.

¹⁹ Правилник о јединственој методологији обрачуна непрофитне закупнине (Службени гласник РС, бр. 90/2017)

²⁰ Правилник о садржини и начину вођења евиденције поступака исељења и пресељења (Службени гласник РС, бр. 75/2017)

²¹ Правилник о условима које треба да задовољи објекат за одговарајући смештај (Службени гласник РС, бр. 75/2017)

²² Национална стратегија социјалног становања (Службени гласник РС, 13/2012)

²³ Нацрт Националне стамбене стратегије 2020-2030

1.2. ПОЛИТИКЕ СОЦИЈАЛНЕ ЗАШТИТЕ

1.2.1. Закон о социјалној заштити

Релевантан правни оквир који се тиче социјалне заштите, постављен је Законом о социјалној заштити и операционализован низом подзаконских аката. У значајној мери постоји и процес праћења законских решења, чиме се стварају и предуслови за његову ефективну и ефикасну примену. Према **Закону о социјалној заштити**²⁴ социјална заштита је „организована друштвена делатност од јавног интереса чији је циљ пружање помоћи и оснаживање за самосталан и продуктиван живот у друштву појединаца и породица, као и спречавање настајања и отклањање последица социјалне искључености“. Социјална заштита обезбеђује се материјалном подршком и пружањем услуга социјалне заштите. Закон, између осталог, утврђује услуге и кориснике социјалне заштите, установе и пружаоце услуга, механизме за контролу квалитета, као и надлежности у оснивању и финансирању социјалне заштите. Као једно од начела социјалне заштите Закон наводи начело најмање рестриктивног окружења које представља подстицај за наставак процеса деинституционализације, односно процеса инклузије и заштите посебно угрожених група,²⁵ као и развој нових услуга и алтернативних форми социјалне заштите у заједници. Успостављени концепт развоја социјалне заштите, са фокусом на услуге социјалне заштите, дефинише положај корисника као активног учесника у свим процесима који се тичу њега и његовог најбољег интереса и даје могућност учешћа различитих актера у пружању услуга социјалне заштите.²⁶

Према Закону, **корисник права или услуга социјалне заштите** јесте појединац, односно породица која се суочава с препрекама у задовољавању потреба, услед чега не може да достигне или да одржи квалитет живота или која нема довољно средстава за подмирење основних животних потреба, а не може да их оствари својим радом, приходом од имовине или из других извора. Корисници су подељени према узрасту, односно животном добу на: малолетна лица (деца) и пунолетна лица до навршених 26 година живота (млади), када им је услед породичних и других животних околности угрожено здравље, безбедност и развој, односно ако је извесно да без подршке система социјалне заштите не могу да достигну оптимални ниво развоја. Такође, корисници социјалне заштите су пунолетна лица од навршених 26 до 65 година (одрасли), као и пунолетна лица старија од 65 година (старији) – када су њихово благостање, безбедност и продуктиван живот у друштву угрожени ризицима услед старости, инвалидитета, болести, породичних и других животних околности.

25

²⁴ Закон о социјалној заштити (Службени гласник РС, бр. 24/2011)

²⁵ Цитирана је законска терминологија, иако се у стручним круговима препоручује термин „осетљиве групе“.

²⁶ Д. Влаовић Васиљевић, *Стандарди услуга социјалне заштите у заједници и процедуре лиценцирања: годич за организације цивилног друштва*, Центар за либерално-демократске студије, Центар за либерално-демократске студије, Београд, 2013.

26

Пружалац услуге социјалне заштите је лиценцирана организација која свој рад заснива на испуњавању националних стандарда квалитета и има дозволу од надлежног Министарства за пружање одређене услуге. Право на лиценцу има организација која је регистрована у складу са законом и испуњава стандарде за пружање услуге за коју тражи издавање лиценце, а које се тичу локације, простора, опреме, организације, броја и стручности ангажованог особља, процене, планирања и активности за пружање конкретне услуге, и која најмање две године пружа услуге социјалне заштите. Пружаоци услуга могу бити државне службе, организације цивилног друштва (ОЦД) и предузетници.

Услуге социјалне заштите састоје се од активности и добара која се нуде кориснику у циљу побољшања и очувања квалитета живота, отклањања или ублажавања ризика неповољних животних околности као и стварања могућности да самостално живе у друштву.²⁷ Закон прецизно дефинише обавезе у погледу финансирања и надлежности државног, покрајинског и локалног нивоа власти (чл. 208–209) и утврђује **пет група услуга социјалне заштите** (чл. 40):

► **Услуге процене и планирања** обухватају процену стања, потреба, снага и ризика корисника и других значајних особа у његовом окружењу; процену старатеља, хранитеља и усвојитеља; израду индивидуалног или породичног плана пружања услуга и мера правне заштите и других процена и

планова. Услуге планирања обухватају индивидуално планирање услуга ради њиховог коришћења или одређивања мера заштите, кроз израду: плана услуга и мера за породицу са планом сталности за дете; плана за самостални живот младе особе која је пре него што је навршила 14 година била лишена родитељског старања, односно није живела с родитељима или усвојитељима; индивидуалног плана услуга и мера за одраслог или старијег корисника. Законом је одређено да услуге планирања и процене врше центар за социјални рад (ЦСР), центар за породични смештај и усвојење и установа за васпитање деце и омладине (чл. 43).

► **Дневне услуге у заједници** су организоване тако да се могу користити на дневном нивоу и могу бити намењене различитим корисничким групама. За њихово обезбеђивање одговорна је ЈЛС (чл. 44), што подразумева наручивање услуга од пружалаца услуга и њено финансирање. Ове услуге обухватају, између осталог, помоћ у кући, дневни боравак, свратиште, као и друге услуге које подржавају боравак корисника у непосредном окружењу (чл. 40).

• **Дневни боравак** је услуга у оквиру које се корисницима пружа подршка у унапређењу квалитета живота у властитој социјалној средини, у организованом окружењу и уз потребни надзор, како би се подржала њихова инклузија у локалну средину. Корисницима се пружају структуриране услуге, кроз које стичу

и развијају животне вештине, социјалне, сазнајне и физичке функције, како би се у што већој мери оспособили за самосталан живот.²⁸ Корисници могу бити деца и млади са телесним инвалидитетом, односно интелектуалним тешкоћама; одрасли са телесним инвалидитетом, односно интелектуалним тешкоћама; деца и млади који су у сукобу са законом, родитељима, школом или заједницом; одрасла и стара лица којима је потребна дневна нега и надзор. Услуга дневног боравак се реализује у ограниченом временском периоду, а пружалац услуге усклађује време са потребама корисника и сопственим могућностима. За ову услугу нису прописани посебни минимални стандарди у вези са површином, садржајем и организацијом простора у коме се пружа услуга, већ се примењују заједнички структурални стандарди који се тичу локације и опреме, функција и приступачности простора дати Правилником о ближим условима и стандардима за пружање услуга социјалне заштите (чл. 67-72).²⁹

• **Свратиште** (Правилник чл. 77-82) је услуга којом се пружају привремене или повремене интервенције и задовољавање тренутних потреба корисника, као и посредовање у обезбеђивању доступности других услуга у заједници.

Услуга свратишта доступна је деци, младима, одраслим и старим лицима која живе или раде на улици и добровољно затраже или пристану на услугу. Активности услуге свратиште, у складу са проценом потреба корисника, обухватају обезбеђивање: боравак; оброка; услова за одржавање личне хигијене; одеће и обуће; едукације; подршке за стицање основних животних вештина; психосоцијалне подршке; као и посредовање у приступу услугама у заједници (здравственим, образовним, социјалним, правним и другим по потреби).

► **Услуге подршке за самосталан живот** обухватају, између осталог, услугу становање уз подршку (Закон, чл. 40), као и персоналну асистенцију. Обезбеђује их ЈЛС и у одређеним случајевима РС (Закон, чл. 45).

• **Становање уз подршку** (Правилник чл. 88-98)³⁰ је услуга у оквиру које се корисницима обезбеђује одговарајући стамбени смештај,³¹ стручна помоћ и подршка у развоју вештина које су од суштинске важности за њихово осамостаљивање и укључивање у заједницу. Услугом се, у складу са проценом индивидуалних потреба и потреба корисничке групе, осигурава безбедно окружење и надзире безбедност, пружа помоћ и подршка у задово-

28 Дневни боравак за децу и младе са инвалидитетом: смернице за успостављање и пружање услуге, Републички завод за социјалну заштиту, Београд, 2013.

29 Правилник о ближим условима и стандардима за пружање услуга социјалне заштите (Службени гласник РС, бр. 42/2013, 89/2018 и 73/2019)

30 Правилник о ближим условима и стандардима за пружање услуга социјалне заштите (Службени гласник РС, бр. 42/2013, 89/2018 и 73/2019)

31 Минимална структура стамбене јединице, површина по кориснику и начин коришћења дефинисани су регулативом из домена социјалне заштите, а не из домена становања.

Правилник о ближим условима и стандардима за пружање услуга социјалне заштите

27 Дневни боравак за децу и младе са инвалидитетом: смернице за успостављање и пружање услуге, Републички завод за социјалну заштиту, Београд, 2013.

27

љењу свакодневних животних потреба, обезбеђује окружење у коме су доступне социјалне, образовне, здравствене, културне и друге услуге у складу са потребама и могућностима корисника.³² Пружалац услуге ангажује одговарајући број стручних радника и сарадника према броју и групи корисника услуге. Услуга се може пружати привремено или континуирано у зависности од потреба корисника.

- **Персонална асистенција** (Правилник чл. 99-106)³³ је услуга која има за циљ задовољавање личних потреба и укључивање особа са инвалидитетом³⁴ у образовне, радне и друштвене активности у заједници, ради успостављања што већег нивоа самосталности. Ова услуга особама са инвалидитетом омогућава да, на основу сопствене процене потреба, планирају и добију неопходну практичну подршку и помоћ у трајању од 20 до 40 сати недељно, и то од стране особе која је прошла обуку по акредитованом програму за пружање услуге персоналне асистенције.

- ▶ **Саветодавно-терапијске и социјално едукативне услуге** (чл.46) чини велики број различитих услуга усмерених на развој одређених вештина неопходних за обављање свакодневних и других животних активности. То могу бити: интензивне услуге подршке породици која је у кризи; саветовање и подршка родитељима, хранитељима и усвојитељима; подршка породици која се стара о свом детету или одраслом члану породице са сметњама у развоју; подршка одржавању породичних односа и поновном спајању породице; саветовање и подршка у случајевима насиља; породична терапија; медијација; СОС телефони; активација и друге саветодавне и едукативне услуге и активности.
- ▶ **Услуге смештаја** (чл. 47) организују се у виду обезбеђивања смештаја корисника у: породични смештај (сродничку, хранитељску и другу породицу); домски смештај (дом за смештај корисника, укључујући и мале домске заједнице), прихватилиште и друге врсте смештаја. Услуге смештаја обезбеђује РС, аутономна покрајина и ЈЛС, а остварују се кроз програмске активности којима се у складу са проценом потреба корисника, обезбеђује: задовољавање основних животних потреба и осигурање безбедног и пријатног окружења; развој и очување потенцијала корисника; правна подршка; подршка при школовању и запошљавању.

- **Домским смештајем** (чл. 51) се кориснику обезбеђује становање, задовољење основних животних потреба и здравствена заштита, а деци и младима и приступ образовању. Домски смештај је последња алтернатива за кориснике у чијем најбољем интересу није останак у породици, а не могу им се обезбедити породични смештај, нити друге услуге у заједници. Домски смештај се не обезбеђује за дете млађе од три године, изузев у нарочито оправданим разлозима (чл. 52). Домски смештај може бити: стандардни, уз интензивну или додатну подршку; ургентни и повремени смештај. Услугу може пружати установа социјалне заштите, односно лиценцирани/овлашћени пружалац услуге. Капацитет дома за смештај одраслих и старијих не може бити већи од 100 корисника, а за смештај деце и младих од 50 корисника (чл. 54). Ова услуга се финансира из буџета РС (чл. 206).
- **Мале домске заједнице** (Правилник чл. 23-24, 48-59) је услуга доступна деци и младима најдуже до завршетка средњег образовања, којом се обезбеђује привремено, безбедно и стимулативно окружење, у околностима када то није могуће обезбедити у породичној средини, како би им се пружила подршка и припрема за одржив независан живот. Услуга је усмерена на припрему деце и младих за повратак биолошкој породици, одлазак у хранитељску породицу,

усвојење, или оспособљавање да се као независне одрасле особе укључе у заједницу. Рад са децом и младима усмерен је ка задовољавању њихових краткорочних, средњорочних и дугорочних потреба, развијању способности, знања и практичних вештина неопходних у свакодневном животу, успостављању самопоштовања и поверења у односима са другима. Мале домске заједнице формирају се у посебним, физички одвојеним објектима, који могу бити просторно, организационо и функционално повезани.

- **Смештај у прихватилиште** (чл. 55 и Правилник чл. 58-62) обезбеђује краткотрајан смештај корисника и осигурава безбедност, изналажење одрживих решења за кризне ситуације, задовољење његових основних потреба и приступ другим услугама. Услугу смештаја у прихватилиште пружа ЈЛС, осим у изузетцима предвиђеним законом. Услуге смештаја у прихватилиште пружају се најдуже у трајању до шест месеци следећим циљним групама: деци, младима и одраслим жртвама насиља у породици, злостављања или занемаривања; деци, младима и одраслим жртвама трговине људима; деци и младима који се налазе у скитњи, без пратње и у различитим кризним ситуацијама, којима је потребан привремени смештај и процена потреба ради упућивања на коришћење других услуга; одраслим и старим лицима у кри-

³² Становање уз подршку за младе који се осамостаљују и особе са инвалидитетом, Републички завод за социјалну заштиту, Београд, 2013.

³³ Правилник о ближим условима и стандардима за пружање услуга социјалне заштите (Службени гласник РС, бр. 42/2013, 89/2018 и 73/2019)

³⁴ Чл. 99 Правилника ближе дефинише које особе са инвалидитетом могу остварити право на ову услугу.

30

зним ситуацијама, бескућницима и про-сјацима. Према циљним групама прихвати-лишта могу бити: прихватилишта за одрасле и старе; прихватилишта за децу; прихватилишта за жртве насиља (сигур-не куће).

- **Предах смештај** (Правилник чл. 27-28, 63-66) обезбеђује краткорочну и повре-мену негу деци и младима са сметњама у развоју, унапређује и развија вештине самосталног живота, ствара могућности за укључивање у заједницу, као и за развијање, очување и унапређење снага породице. Обезбеђује се као дневни, викенд или вишедневни смештај, чиме се пружа подршка како детету тако и породици детета у одржавању и подиза-њу квалитета њиховог живота с циљем останка детета у породици. Услуга пре-дах смештаја пружа се деци и младима са сметњама у развоју узраста од пет до 26 година живота и одраслим и ста-ријим лицима са сметњама у функциони-сању, и то: са интелектуалним и мента-лним тешкоћама или тешкоћама у пси-хичком функционисању и аутизмом; са вишеструким сметњама у развоју, одно-сно функционисању; са сензорним инва-лидитетом; са физичким инвалидитетом. Ова услуга се пружа најдуже 45 дана у току календарске године, с тим што у континуитету може трајати најдуже 20 дана.

- **Социјално становање у заштиће-ним условима** није експлицитно наве-дено ни у једној групи услуга социјалне заштите. Јединице локалне самоуправе реализују га као остале врсте смештаја у склопу услуга смештаја, али и у оквиру групе услуга подршка за самосталан живот или у оквиру иновативних услуга. Социјално становање у заштићеним условима је програм стамбеног и социјалног збрињавања најугрожени-јих лица и њихових породица. Састоји се од две компоненте: обезбеђивање (изградња) стамбених јединица одгова-рајућег стандарда и обезбеђивање услу-га подршке према потребама корисника уз ангажовање „домаћинске породице“ која је истовремено и корисник једног од станова. ЈЛС својим одлукама о правима и услугама социјалне заштите различито дефинишу кориснике овог вида подршке, као што су корисници новчане социјалне помоћи, самохрани родитељи, стари, особе са инвалидите-том и др. Не постоје постављени стандар-ди за ову услугу, већ их ЈЛС самостално дефинишу сходно пројектима у оквиру којих се реализују. За изградњу објеката са становима, као и за организационе и просторне карактеристике станова при-мењују се прописи из области стамбене подршке.

1.2.2. Подзаконска акта

Уредба о наменским трансферима у социјалној заштити³⁵ утврђује висину фина-нсијских трансфера, критеријуме за расподелу трансфера по појединим ЈЛС, критеријуме за висину и начин учешћа ЈЛС, као и услуге соција-лне заштите од посебног значаја за Републику Србију. Наменски трансфери обезбеђују додатна средства из републичког буџета за финансирање услуге у надлежности ЈЛС. Прецизирано је да су додатна средства намењена услугама социјалне заштите у мање развијеним ЈЛС, у ЈЛС у којима се налазе установе у процесу трансформације, као и финансирању иновативних услуга и услуга социјалне заштите од посебног интереса за РС. Наменски трансфери имају за циљ да корисни-цима омогуће пружање услуга у ЈЛС у којима за њима постоји потреба, али сама ЈЛС нема капа-цитета да је обезбеди.

Правилник о ближим условима и стандар-дима за пружање услуга социјалне зашти-те³⁶ прописује услове и стандарде које приме-њују сви пружаоци услуга социјалне заштите. Правилником су прописане спецификација услу-ге и минимални стандарди. Прописаном специ-фикацијом услуге обухваћени су: сврха услуге; корисничке групе којима је услуга намењена; активности које предузимају ради задовољења потреба одређених корисничких група. Пропи-сани минимални стандарди услуге чине: мини-мални структурални стандарди (инфраструктура, организациони и кадровски услови за пружање услуге) и минимални функционални стандарди

(вредносни, квантитативни и квалитативни еле-менти стручних поступака). Правилник даје сет минималних структуралних и функционалних стандарда, заједничких за све услуге, који се морају испунити независно од корисничке групе којој је услуга намењена. Даље, прописује и посебне минималне структуралне и функцио-налне стандарде који садрже специфичне захтеве који се морају испунити у оквиру одређене групе услуга или конкретне услуге, сагласно потребама и различитостима корисничке групе. Међу мини-малним заједничким структуралним стандардима налазе се и услови о локацији и опреми објекта у коме се пружа услуга социјалне заштите.

Правилник о ближим условима и стандар-дима за пружање услуге СОС телефона за жене са искуством насиља³⁷ прописују усло-ве и минималне стандарде за пружање услуге СОС телефона женама са искуством родно засно-ваног насиља из групе саветодавно-терапијских и социјално-едукативних услуга предвиђених Законом. СОС телефон за жртве родно заснова-ног насиља јесте услуга која омогућава директно повезивање пружаоца услуге са женама жртвама родно заснованог насиља ради обезбеђивања потребне помоћи и подршке. Услуга се реализује позивањем посебног телефонског броја путем којег обучени консултанти пружају информације о правима, анонимне консултације, помоћ и подршку у кризним, односно хитним/акутним ситуацијама женама са искуством родно засно-ваног насиља, као и усмеравање на друге службе

31

³⁵ Уредба о наменским трансферима у социјалној заштити (Службени гласник РС, бр. 18/2016)

³⁶ Правилник о ближим условима и стандардима за пружање услуга социјалне заштите (Службени гласник РС, бр. 42/2013, 89/2018 и 73/2019)

³⁷ Правилник о ближим условима и стандардима за пружање услуге сос телефона за жене са искуством насиља (Службени гласник РС, бр. 93/2015)

³² и изворе подршке, односно повезивање са тим службама. Услуга се може пружати и путем других телекомуникационих или информационих технологија (“Скајп”, електронска пошта, онлајн консултације и сл.), а обезбеђује се анонимно и уз поштовање стандарда поверљивости. Пружалац услуге дефинише радно време у зависности од расположивих људских, техничких и финансијских ресурса и програмског усмерења услуге, а минимално три сата дневно, најмање пет дана у недељи.

Правилник о лиценцирању организације социјалне заштите³⁸

уређује услове за издавање лиценце, начин издавања и обнављања, суспензије и одузимања лиценце организацијама социјалне заштите, односно пружаоцима услуга социјалне заштите. Министарство надлежно за послове социјалне заштите је надлежно за лиценцирање организација, а решење о лиценцирању издаје министар.³⁹ Поседовање лиценце представља формални услов за добијања статуса овлашћеног пружаоца услуге социјалне заштите⁴⁰ и закључивање уговора о пружању услуге социјалне заштите са надлежним органима ЈЛС, покрајине или републике, а након спроведеног поступка јавне набавке услуге социјалне заштите. Организација која није лиценцирана може спроводити пројекте у области социјалне заштите по расписаним конкурсима

органа власти, али се то не може изједначити са услугом социјалне заштите. Могу се лиценцирати различите организације, које испуњавају услове постављене Законом о социјалној заштити (чл. 179-181) без обзира на облик организације: ОЦД, установе социјалне заштите и друге установе, друштва лица и друштва капитала, предузетници. Организација може да се лиценцира за једну или више услуга социјалне заштите, а лиценца се издаје на период од шест година. Лиценца се издаје на период од пет година (ограничена лиценца) уколико организација нема потребно искуство у пружању услуге од најмање две године или не испуњава неки од стандарда за пружање услуге. Републички завод за социјалну заштиту припремио је детаљно упутство о поступку лиценцирања пружаоца услуга социјалне заштите.⁴¹

1.2.3. Стратешки оквир

Стратешки оквир од значаја за социјалну заштиту још увек није прецизно дефинисан секторским стратешким документом на националном нивоу. **Стратегија развоја социјалне заштите**,⁴² донета још 2005. године, иницирала је реформе у систему социјалне заштите и као основни циљ поставила развијање интегралне социјалне заштите у којој социјални актери на најефикаснији начин користе постојеће и развијају нове ресурсе, путем доступних, квалитетних и разно-

врсних услуга, ради очувања и побољшања квалитета живота рањивих⁴³ и маргинализованих појединаца и група, оспособљавања за продуктиван живот у заједници и предупређења зависности од социјалних служби. Стратегија је као основни принцип поставила поштовање и недељивост људских права, што је у реформи система социјалне заштите подразумевало следеће принципе: пружање услуга у најбољем интересу корисника; доступност услуга корисницима; најмање рестриктивно окружење; партиципација, одговорност и самосталност корисника; као и континуитет заштите и могућност избора услуга и пружаоца услуга. На овим принципима засновани су и кључни елементи ефикасне социјалне заштите кроз развој програма који превенирају настанак и генерацијски пренос социјалних проблема, затим развој мера, услуга и активности које су посебно усмерене на појединца, породице у ризику и маргинализоване групе и њихово оспособљавање за продуктиван живот у заједници и предупређење зависности од социјалне заштите, као и развој мера, услуга и активности за групе којима је потребна посебна подршка (деца без родитељског старања, деца у сукобу са законом, одрасли и стари који нису способни за самосталан живот, особе са инвалидитетом и деца и одрасли жртве насиља, занемаривања и експлоатације). Ефикасни систем социјалне заштите подразумева и трансформисање постојећих институција у систему социјалне заштите, у правцу коришћења нових методолошких приступа, нове организације рада и гарантовања

квалитета услуга, њиховог ресорног и секторског повезивања и интеграције на локалном нивоу. Посебни циљеви стратегије тицали су се унапређења заштите најсиромашнијих грађана и развијања мреже услуга у заједници. У вези са успостављањем система услуга социјалне заштите потенциран је интегрални приступ у идентификовању потреба и планирању услуга у заједници, увођење система квалитета у социјалну заштиту и развијање услуга које подржавају живот у заједници.

Априла 2018. године покренута је израда нове **Стратегије социјалне заштите**, која се, након консултативних састанака и јавне расправе у току априла и маја 2019. још увек налази у фази неусвојеног **Нацрта**.⁴⁴ Стратешко усмерење Републике Србије, како се из Нацрта Стратегије социјалне заштите види, наглашава процес децентрализације и деинституционализације као кључне правце развоја социјалне заштите чији предуслов представља развој локалних социјалних услуга – дневних услуга у заједници и услуга подршке за самосталан живот. Такође, у фокусу је и остваривање потенцијала међуопштинске сарадње на плану обезбеђивања локаних социјалних услуга, што је и у складу са одредбама Измена и допуна Закона о локалној самоуправи, као и мултисекторски приступ, односно развијање интегративних услуга (нпр. изражена потреба за комбиновањем здравствених и социјалних услуга).

³⁸ Правилник о лиценцирању организације социјалне заштите (Службени гласник РС, бр. 42/2013)

³⁹ Детаљније информације о лиценцирању: Успостављање и примена система лиценцирања пружалаца услуга социјалне заштите у Србији

⁴⁰ В. Јовановић, Л. Милановић, Г. Рајков, *Приручник за лиценцирање пружалаца услуга социјалне заштите за особе са инвалидитетом*, Удружење истраживача социјалних политика – МРЕЖА ИСП, Београд, 2014.

⁴¹ *Упутство за припрему документације и израду елорбата о испуњености услова за издавање лиценце пружаоцима услуга социјалне заштите*, Републички завод за социјалну заштиту, Београд, 2013.

⁴² Стратегија развоја социјалне заштите (Службени гласник РС, бр. 108/2005)

⁴³ Цитирана је законска терминологија, иако се у стручним круговима препоручује термин „осетљиве групе”.

⁴⁴ Нацрт Стратегије социјалне заштите у Републици Србији за период од 2019. до 2025. године.

1.3. ПОЛИТИКЕ ЗАПОШЉАВАЊА, ОБРАЗОВНЕ И ЗДРАВСТВЕНЕ ИНКЛУЗИЈЕ ОСЕТЉИВИХ ГРУПА

Као гаранција једнаких права свих грађана и подршка развоју и унапређивању квалитета живота свих, а посебно осетљивих друштвених група, у Србији су усвојена законска решења, националне стратегије и акциони планови. Принципи, носиоци и секторске мере запошљавања, образовања и здравствене заштите дефинисани су Законом о запошљавању и осигурању за случај незапослености,⁴⁵ Законом о основама система образовања и васпитања,⁴⁶ као и Законом о здравственој заштити.⁴⁷ Интерсекторски принципи и мере дефинисани су оквирима Закона о забрани дискриминације⁴⁸ и Закона о спречавању дискриминације особа са инвалидитетом⁴⁹. Одредбе које су важне за положај и права лица из осетљивих група, посебно особа са инвалидитетом, деце и младих, жртава породичног насиља и националних мањина, посебно Рома, између осталог, су садржани у: Закону о заштити права и слобода националних мањина,⁵⁰ Закону о спречавању насиља у породици,⁵¹ Закону о професионалној рехабилитацији и запошљавању особа са инвалидитетом,⁵² као и у другим законима из области рада, образовања и васпитања, здравствене заштите и других области.

⁴⁵ Закон о запошљавању и осигурању за случај незапослености (Службени гласник РС, бр. 36/2009, 88/2010, 38/2015, 113/2017 и 113/2017 - др. закон)

⁴⁶ Закон о основама система образовања и васпитања (Службени гласник РС, бр. 88/2017, 27/2018 - др. закон, 10/2019, 27/2018 - др. закон и 6/2020)

⁴⁷ Закон о здравственој заштити (Службени гласник РС, бр. 25/2019)

⁴⁸ Закон о забрани дискриминације (Службени гласник РС, 22/2009)

⁴⁹ Закон о спречавању дискриминације особа са инвалидитетом (Службени гласник РС, бр. 33/2006 и 13/2016)

⁵⁰ Закон о заштити права и слобода националних мањина (Службени лист СРЈ, бр. 11/2002, Службени лист ЦСГ, бр. 1/2003 - Уставна повеља и Службени гласник РС, бр. 72/2009 - др. закон, 97/2013 - одлука УС и 47/2018)

⁵¹ Закон о спречавању насиља у породици (Службени гласник РС, бр. 94/2016)

⁵² Закон о професионалној рехабилитацији и запошљавању особа са инвалидитетом (Службени гласник РС, бр. 36/2009 и 32/2013)

1.3.1. Законски оквир

Закон о запошљавању и осигурању за случај незапослености⁵³ уређује, између осталог, активну политику запошљавања и друга питања од значаја за запошљавање, повећање запослености и спречавање дугорочне незапослености у РС. Међу начелима на којима се овај закон заснива, овом приликом треба нагласити начела забране дискриминације, родне равноправности и афирмативне акције усмерене према теже запошљивим незапосленим лицима. У послове запошљавања спадају обавештавање о могућностима и условима за запошљавање, посредовање у запошљавању, професионална оријентација и саветовање о планирању каријере, спровођење мера активне политике запошљавања и друго. Мере активне политике запошљавања су активности усмерене на унапређење запослености и то: посредовање у запошљавању лица која траже запослење; професионална оријентација и саветовање о планирању каријере; субвенције за запошљавање; подршка samozapošljavanju; додатно образовање и обука; подстицаји за кориснике новчане накнаде; јавни радови и друге мере усмерене ка запошљавању или одржању запослености.

Закон о професионалној рехабилитацији и запошљавању особа са инвалидитетом⁵⁴ ствара услове за равноправно укључивање особа са инвалидитетом на тржиште рада, као и уређење области запошљавања и професионалне рехабилитације особа са инвалидитетом у складу са међународном и национа-

лном регулативом и токовима тржишта рада. Закон прописује посебне мере активне политике запошљавања особа са инвалидитетом, које подразумевају мере и подстицаје усмерене на подизање мотивације, запошљавање и samozapošljavanje особа са инвалидитетом. Закон такође прописује посебне подстицајне мере за послодавце у виду права на рефундацију трошкова прилагођавања радног места, као и субвенција зараде. Додатно, он утврђује посебне облике запошљавања и радног ангажовања особа са инвалидитетом у форми предузећа за професионалну рехабилитацију и запошљавање особа са инвалидитетом, радних центара и социјалних предузећа и организација. Закон уводи и обавезу запошљавања особа са инвалидитетом, односно обавезу послодавца који има више од 20 запослених да у радни однос прими одређени број особа са инвалидитетом, при чему се послодавци који нису у могућности да прописану обавезу испуне запошљавањем могу определити за извршење одређене финансијске обавезе.

Закон о предшколском образовању и васпитању⁵⁵ уређује предшколско васпитање и образовање, као део јединственог система образовања и васпитања. Под предшколским узрастом, подразумева се узраст деце од шест месеци до поласка у основну школу. Закон је дефинисао начела и циљеве предшколског васпитања и образовања и као један од принципа поставља доступност у

смислу једнаког права и доступности свих облика предшколског васпитања и образовања, без дискриминације и издвајања по основу пола, социјалне, културне, етничке, религијске или друге припадности, месту боравка, односно пребивалишта, материјалног или здравственог стања, тешкоћа и сметњи у развоју и инвалидитета, као и по другим основама. Предвиђено је да се за децу, припаднике националне мањине, васпитно-образовни рад остварује на језику националне мањине (чл. 5), као и да приоритет за упис имају деца из осетљивих група (чл. 13). Закон такође регулише обавезни припремни предшколски програм за сву децу, предвиђа спровођење квалитетних програма заснованих на УН Конвенцији о правима детета и квалитетном праћењу ефеката програма уз учешће родитеља и деце. За дете које је страни држављанин, без држављанства и тражилац држављанства, из осетљиве групе без доказа о пребивалишту и других личних докумената, прогнано или интерно расељено лице, гарантовано је остваривање припремног предшколског програма, под истим условима и на начин прописан за држављане РС (чл. 14). Закон (чл. 34) утврђује и посебну подршку деци из осетљивих група, којима је услед социјалне ускраћености, сметњи у развоју, инвалидитета и других разлога потребна додатна подршка у васпитању и образовању, укључујући отклањање физичких и комуникацијских препрека и додатну подршку у предшколском васпитању и образовању у васпитној групи.

Закон о основама система образовања и васпитања⁵⁶ уређује основе система предшколског, основног и средњег образовања и васпитања и образовања одраслих. Овим Законом се утврђује право сваког лица на образовање и васпитање, једнакост у остваривању права на образовање и васпитање свих држављана РС, као и уважавање образовних и васпитних потреба лица са сметњама у развоју и инвалидитетом. Општи принципи дефинишу, између осталог, да се за сву децу, ученике и одрасле мора обезбедити једнакост и доступност остваривања права на образовање и васпитање засновано на социјалној правди и принципу једнаких шанси без дискриминације, поштовању људских права и високом квалитету образовања и васпитања за све.

⁵³ Закон о запошљавању и осигурању за случај незапослености (Службени гласник РС, бр. 36/2009, 88/2010, 38/2015, 113/2017 и 113/2017 - др. закон)

⁵⁴ Закон о професионалној рехабилитацији и запошљавању особа са инвалидитетом (Службени гласник РС, бр. 36/2009 и 32/2013)

⁵⁵ Закон о предшколском образовању и васпитању (Службени гласник РС, бр. 36/2009 и 32/2013)

⁵⁶ Закон о основама система образовања и васпитања (Службени гласник РС, 88/2017, 27/2018 - др. закон, 10/2019, 27/2018 - др. закон и 6/2020)

При томе се у Закону (чл. 7) захтева обраћање посебне пажње на:

- ▶ подршку преласка детета, односно ученика, на следећи ниво образовања и васпитања и остваривању континуитета у образовању и васпитању
- ▶ могућности да деца, ученици и одрасли са сметњама у развоју, инвалидитетом и из осетљивих група, без обзира на сопствене материјалне услове имају приступ свим нивоима образовања и васпитања у установама, а лица смештена у установе социјалне заштите, деца, ученици и одрасли са здравственим проблемима остварују право на образовање за време смештаја у установи и током болничког и кућног лечења
- ▶ смањење стопе напуштања система образовања и васпитања, посебно лица из социјално угрожених категорија становништва и неразвијених подручја, лица са сметњама у развоју и инвалидитетом и других лица са специфичним тешкоћама у учењу и подршци њиховом поновном укључењу у систем, у складу са принципима инклузивног и интеркултуралног образовања и васпитања
- ▶ каријерно вођење и саветовање
- ▶ сарадњу са ученицима, ради успешног остваривања постављених циљева образовања и васпитања, као и остваривања одговарајућих активности, програма и пројеката у циљу унапређивања квалитета образовања и васпитања.

Закон посебно уређује улоге и надлежности Центра за стручно образовање и образовање одраслих (чл. 41), улоге педагошког асистента и личног пратиоца (чл. 136). Прописано је и буџетирање средстава у ЈЛС, као и обезбеђивање средстава за виши квалитет образовања (чл. 189 и 190). Посебним чланом 110 уређена је забрана дискриминације.

Закон о здравственој заштити⁵⁷ (чл. 11) уређује друштвену бригу за здравље под једнаким условима за групације социјално угроженог становништва и међу њима децу до навршених 18 година живота или прописаног школовања, а најкасније до 26 година живота; жене у вези са планирањем породице, као и у току трудноће, порођаја и материнства до 12 месеци након порођаја; лица старија од 65 година живота; особе са инвалидитетом и ментално недовољно развијена лица;⁵⁸ материјално обезбеђење по прописима о социјалној заштити; кориснике сталне новчане помоћи по прописима о социјалној заштити; незапослене и друге категорије социјално угрожених лица; лица ромске националности; жртве насиља у породици.

Закон о забрани дискриминације⁵⁹ уређује општу забрану дискриминације, дефинише облике и случајеве дискриминације, као и поступке заштите од дискриминације. У овом закону изрази „дискриминација” и „дискримина-

торско поступање” означавају свако неоправдано прављење разлике или неједнако поступање, односно пропуштање поступања (искључивање, ограничавање или давање првенства), односно лица или групе, као и на чланове њихових породица или њима блиска лица, на отворен или прикривен начин, а које се заснива на раси, боји коже, прецима, држављанству, националној припадности или етничком пореклу, језику, верским или политичким убеђењима, полу, родном идентитету, сексуалној оријентацији, имовном стању, рођењу, генетским особеностима, здравственом стању, инвалидитету, брачном и породичном статусу, осуђиваности, старосном добу, изгледу, чланству у политичким, синдикалним и другим организацијама и другим стварним, односно претпостављеним личним својствима. Чл. 13 посебно одређује тешке облике дискриминације, а чл. 14 посебне мере: не сматрају се дискриминацијом посебне мере уведене ради постизања пуне равноправности, заштите и напретка лица, односно групе лица која се налазе у неједнаком положају. Такође је чланом 14 дискриминацијом у области рада спецификовано да се не сматра дискриминацијом прављење разлике, искључење или давање првенства због особености одређеног посла код кога лично својство лица представља стварни и одлучујући услов обављања посла, ако је сврха која се тиме жели постићи оправдана, као и предузимање мера заштите према појединим категоријама лица из става 2. овог члана (жене, труднице, породиље, родитељи, малолетници, особе са инвалидитетом и други).

Закон о спречавању дискриминације особа са инвалидитетом⁶⁰ уређује општи режим забране дискриминације по основу инвалидности, посебне случајеве дискриминације особа са инвалидитетом, поступак заштите особа изложених дискриминацији и мере које се предузимају ради подстицања равноправности и социјалне укључености особа са инвалидитетом. Овај закон се заснива на начелима: забране дискриминације особа са инвалидитетом; поштовања људских права и достојанства особа са инвалидитетом; укључености особа са инвалидитетом у све сфере друштвеног живота на равноправној основи; укључености особа са инвалидитетом у све процесе у којима се одлучује о њиховим правима и обавезама; једнаких права и обавеза. У овом закону израз “особе са инвалидитетом” означава особе са урођеном или стеченом физичком, сензорном, интелектуалном или емоционалном онеспособљеношћу које услед друштвених или других препрека немају могућности или имају ограничене могућности да се укључе у активности друштва на истом нивоу са другима, без обзира на то да ли могу да остварују поменуте активности уз употребу техничких помагала или служби подршке. Законом су дефинисани облици дискриминације, тешки облици дискриминације, као и повреда начела једнаких права и обавеза, где се изнова наглашава да се не сматрају повредом начела једнаких права и обавеза нити дискриминацијом: одредбе закона, прописа, као ни одлуке или посебне мере донете у циљу побољшања положаја особа са инвалидитетом, чланова

⁵⁷ Закон о здравственој заштити (Службени гласник РС, бр. 25/2019)

⁵⁸ Наведена је усвојена терминологија у доба доношења овог закона, иако се препоручује термин „лица ометена у менталном развоју”.

⁵⁹ Закон о забрани дискриминације (Службени гласник РС, бр. 22/2009)

⁶⁰ Закон о спречавању дискриминације особа са инвалидитетом (Службени гласник РС, бр. 33/2006 и 13/2016)

40 њихових породица и удружења особа са инвалидитетом, којима се пружа посебна подршка, неопходна за уживање и остваривање њихових права под истим условима под којима их уживају и остварују други; нити доношење, односно задржавање постојећих аката и мера чији је циљ отклањање или поправљање неповољног положаја особа са инвалидитетом којима се пружа посебна подршка (чл. 8). Закон уређује и посебне облике дикриминације, између осталог, и у области здравствене заштите, образовања и васпитања, као и у вези са запошљавањем и радним односом. У четвртом делу овог Закона, под насловом Мере за подстицање равноправности особа са инвалидитетом прописује се: јединице локалне самоуправе дужне су да подстичу оснивање служби подршке за особе са инвалидитетом, ради повећавања нивоа самосталности особа са инвалидитетом у свакодневном животу и ради остваривања њихових права (чл. 32); јединице локалне самоуправе дужне су да предузму мере с циљем да се физичка средина, зграде, јавне површине и превоз учине приступачним особама са инвалидитетом (чл. 33), као и друге мере за подстицање равноправности (до чл. 38).

Закон о заштити права и слобода националних мањина⁶¹ омогућава доношење прописа, правних аката и предузимање мера у циљу обезбеђења пуне и ефективне равноправности између припадника националних мањина и грађана који припадају већини, а посебно у циљу унапређења положаја ромске националне мањине. Овим законом уређује се начин остваривања индивидуалних и колективних права која су Уставом РС и потврђеним међународним уговорима зајемчена припадницима националних мањина. Овим законом се уређује и заштита националних мањина од сваког облика дискриминације у остваривању индивидуалних права и слобода и обезбеђује остваривање колективних права националних мањина на самоуправу у култури, образовању, обавештавању и службеној употреби језика и писма. Закон такође прецизира да се неће сматрати дискриминацијом мере за унапређење пуне и ефективне равноправности у запошљавању у јавном сектору на свим нивоима територијалне организације, које су прописане одредбама посебних закона, ако такве мере важе до постизања одговарајуће заступљености припадника националних мањина која је утврђена тим законима.

Закон о спречавању насиља у породици,⁶² прописује мере за спречавање насиља у породици и поступање државних органа и установа у спречавању насиља у породици и пружању заштите и подршке жртвама насиља у породици. Закон прописује да су за спречавање насиља у породици и пружање заштите и подршке жртвама насиља у породици надлежни полиција, јавна тужилаштва, судови опште надлежности и прекршајни судови, као надлежни државни органи, и ЦСР, као установа. ЦСР образује тим стручњака из редова својих запослених за пружање подршке жртвама насиља. Државни органи и установе дужни су да жртви пружају заштиту, правну помоћ, психосоцијалну и другу подршку ради њеног опоравка, оснаживања и осамостаљивања. Жртва насиља у породици има право на бесплатну правну помоћ. Поред надлежних државних органа и ЦСР, у пружању подршке жртвама насиља учествују и друге установе у области дечије, социјалне заштите, образовања, васпитања и здравства, као и тела за родну равноправност на нивоу ЈЛС и друга правна и физичка лица и удружења.

41

61 Закон о заштити права и слобода националних мањина (Службени гласник СР, бр. 11/2002 и Службени гласник РС, бр. 72/2009 – др. закон, 97/2013 – УС и 47/2018)

62 Закон о спречавању насиља у породици (Службени гласник РС, бр. 94/2016)

1.3.2. Стратешки оквир

42

Стратешка документа која се баве областима заштите и права Рома, особа са инвалидитетом, деце и младих, као и спречавања и сузбијања насиља према женама у породици, садрже и мере које се односе на стамбену подршку, обезбеђивање услуга социјалне заштите, као и мере социјалне инклузије.

Стратегија за социјално укључивање Рома и Ромкиња за период 2016–2025,⁶³ издваја пет кључних области: образовање, становање, запошљавање, здравствену и социјалну заштиту, у оквиру којих дефинише оперативне циљеве ради општег побољшања социјално-економског статуса ове националне мањине. У области становања, стратегијом постављени циљеви и мере усмерени су на побољшање услова становања Рома, израду урбанистичко-планске документације за ромска насеља, регулисање имовинско-правних питања и озакоњење објеката, побољшање инфраструктуре и стамбених стандарда, спровођење програма социјалног становања и других видова стамбене подршке, као и примену међународних стандарда приликом расељавања неформалних (подстандардних) насеља. Стратегија у области запошљавања предвиђа побољшање запошљивости Рома и њиховог економског оснаживања, посебно оних из категорије вишеструко осетљивих група, укључујући повећање учешћа Рома на формалном тржишту рада, превенцију и смањење дискриминације на тржишту рада, као и низ других мера којима се стимулише њихово запошљавање. Стратегијом је предвиђено

јачање капацитета и улоге ромских координатора, педагошких асистената, здравствених медијаторки и мобилних тимова за инклузију Рома, као важног ресурса и механизма у социјалној инклузији Рома.

Национална стратегија за спречавање и сузбијање насиља над женама у породици и у партнерским односима⁶⁴

се фокусира на унапређење заштите жена од насиља у породици и партнерским односима пружањем подршке свим субјектима на активностима спречавања и сузбијања тих видова насиља. Стратегијом је прописана обавеза израде Општег протокола о поступању и сарадњи установа, органа и организација у ситуацијама насиља над женама у породици и партнерским односима, који дефинише процедуре и институционалну мултидисциплинарску сарадњу полиције, ЦСР, јавног тужилаштва, здравствених установа, образовних установа, ОЦД, као и судова опште и посебне надлежности. Мере предвиђене Стратегијом, између осталог, обухватају: свеобухватну заштиту која предвиђа усклађеност свих неопходних интервенција, мера и услуга; формирање мобилних тимова сачињених од особа запослених у ЦСР, полицији и здравственој установи који врше хитну интервенцију на пријаву насиља; осигуран рад сигурних кућа, уз умрежавање социјалних актера и стандардизацију рада сигурних кућа; психолошке и социјалне услуге, услуге личне помоћи за жене са инвалидитетом и друге стручне помоћи и подршке жртвама насиља док траје

кривични поступак; стандардизовану здравствену заштиту женама изложеним насиљу; увођење програма економског оснаживања, као и примену мера афирмативне акције за подстицање запошљавања и samozapoшљавања жена које су претрпеле насиље.

Национална стратегија за родну равноправност

за период 2016–2020⁶⁵ посебно се бави положајем угрожених жена из осетљивих група, као што су жртве породичног насиља и трговине људима, жене и девојчице Ромкиње, жене са села и жене са инвалидитетом. Предложене мере обухватају различите модалитете: пружање подршке младим женама и младим мајкама за наставак школовања и запошљавање с акцентом на рањиве групе жена; пружање стамбене подршке у оквиру социјалног становања; креирање мера које ће допринети формалној запослености жена, посебно старијих жена и припадница рањивих група; стварање повољног окружења за развој предузетништва, укључујући започињање микробизниса, микрофинансирање, социјално предузетништво, породичне фирме и задругарство, које нарочито погодује женама; подстицање женског социјалног предузетништва и обуке за покретање пословне иницијативе у овој области. Стратегија додатну пажњу даје увођењу мера за социјалну инклузију ромских жена и девојчица кроз побољшање положаја у сфери образовања, побољшање услова становања, здравствене заштите, запошљавања и превенцију насиља у породици, као и кроз оснаживање улоге и присуства Ромкиња у јавном животу.

Стратегија за унапређење положаја особа са инвалидитетом за период 2020–2024,⁶⁶ као општи циљ поставља побољшање свеукупног друштвеног и економског положаја особа са инвалидитетом и њихово равноправно учешће у друштву. Три посебна циља реализују се кроз низ мера које, између осталог, обухватају: обезбеђивање пуне приступачности објеката, јавних површина, информација, услуга и производа особама са инвалидитетом; обезбеђивање адекватне подршке за живот у заједници и породици, укључујући и развој услуга подршке за самостални живот у заједници; јачање улоге удружења особа са инвалидитетом; подршку организацијама особа са инвалидитетом и самозаступничким групама за јавно заговарање и пружање услуга подршке; реализацију мера активне политике запошљавања особа са инвалидитетом на отвореном тржишту рада кроз развијање и примену модела социјалног предузетништва и других модела социјалног запошљавања особа са инвалидитетом, укључујући и запошљавање уз подршку; унапређење инклузивног образовања и доживотног учења за особе са инвалидитетом кроз обезбеђивање адекватне персонализоване помоћи и подршке индивидуалном учењу у инклузивном образовном окружењу; унапређење здравствене заштите и неге која задовољава потребе особа са инвалидитетом кроз осигурање квалитетније здравствене заштите, неге и рехабилитације деце, младих и одраслих особа са инвалидитетом.

43

63 Стратегија за социјално укључивање Рома и Ромкиња у Републици Србији за период од 2016. до 2025. године (Службени гласник РС, бр. 26/2016)

64 Национална стратегија за спречавање и сузбијање насиља над женама у породици и у партнерским односима (Службени гласник РС, бр. 27/2011)

65 Национална стратегија за родну равноправност за период од 2016. до 2020. године (Службени гласник РС, бр. 4/2016)

66 Стратегија за унапређење положаја особа са инвалидитетом (Службени гласник РС, бр. 44/2020)

Национална стратегија за младе за период 2015-2025,⁶⁷ значајан фокус ставља на мере активног учешћа у друштву и запошљавања младих. Специфични циљеви који се односе на запошљивост и запошљавање обухватају и развој услуга и механизма који стимулишу запошљавање и подстичу предузетништво младих укључујући и развој мера за подршку и запошљавање младих из осетљивих група. Ови циљеви допуњени су мерама у вези са побољшањем квалитета и могућностима за стицање квалификација, развојем вештина и компетенција младих, пружањем подршке младима да се пријаве за програм стручних пракси и других облика стицања радног искуства, као и развијањем модела подршке послодавцима и ОЦД које спроводе и развијају механизме за спровођење других облика стицања радног искуства младих. Један од специфичних циљева усмерен је на унапређење мера за решавање стамбеног питања и осамостаљивање, кроз мере развијања субвенција за становање младих, посебно самохраних мајки, као и подстицање изградње непрофитних станова за младе.

Програм реформи политике запошљавања и социјалне политике⁶⁸ (ЕСРП) је Влада Србије усвојила у мају 2016. године као стратешки инструмент, који ће пратити процес европских интеграција у области запошљавања и социјалне политике. Овим документом су планирана решења битна за приближавање међународним стандардима у областима тржишта рада и политике запошљавања, људског капитала и развоја вештина, као и политике социјалног укључивања и социјалне заштите. Програмом реформи су планиране мере за вишеструко осетљиве и искључене групе, као што су млади, Роми и Ромкиње, особе са инвалидитетом и деца и млади без родитељског старања. Мере су усмерене на укључивање у образовни систем, мотивацију и укључивање на тржиште рада, наставак процеса деинституционализације, а путем развоја услуга у заједници кроз успостављање интегрисане међусекторске сарадње и широког партнерства локалних актера.

Национална стратегија запошљавања

за период 2011–2020⁶⁹ као један од стратешких приоритета поставља јачање људског капитала и веће социјално укључивање. Мере активне политике запошљавања предвиђене стратегијом, попут: стручног усавршавања, програма обука, функционалног образовања одраслих у складу са потребама тржишта, кратких обука и тренинга за додатно стицање знања и компетенција за младе који рано напуштају школовање, као и развој тржишта рада кроз партнерство међу релевантним пружаоцима услуга, посебно су усмерене ка осетљивим групама које се налазе у неповољној позицији на тржишту рада, а међу којима су: особе са инвалидитетом, Роми, жене и млади, као и сеоско становништво, стари, интерно расељена лица и корисници социјалне помоћи. Јединице локалне самоуправе такође доносе сопствене стратегије и акционе планове запошљавања којима се дефинишу локални приоритети и циљеви политике запошљавања, утврђују и спроводе мере активне политике запошљавања на локалном нивоу.⁷⁰

Стратегија јавног здравља

са Акционим планом за спровођење, за период 2018–2026,⁷¹ као један од посебних циљева предвиђа унапређење здравља и смањење неједнакости у здрављу. Специфични циљеви које се тичу осетљивих група, између осталог, укључују: унапређење здравља осетљивих друштвених група путем развоја и имплементације додатних мера ради смањења неједнакости у здрављу; унапређење приступачности здравствених услуга и доступности здравствене заштите осетљивим групама на територији локалне самоуправе; спровођење посебних истраживања осетљивих група радноактивне популације (млади, жене у репродуктивном периоду, старији радници, особе са инвалидитетом, незапослени, запослени у малим и микро правним лицима, пољопривредници). У циљу развоја доступне, квалитетне и ефикасне здравствене заштите, предвиђено је континуирано унапређивање доступности и приступачности здравствене службе за осетљиве групе, укључујући унапређивање физичке приступачности здравствене службе за осетљиве популационе групе (грађевинска и архитектонска решења, увођење мобилних амбуланти) и унапређивање економске приступачности здравствене службе за осетљиве популационе групе.

67 Национална стратегија за младе за период од 2015. до 2025. године (Службени гласник РС, бр. 22/2015)

68 Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, Програм реформи политике запошљавања и социјалне политике (ЕСРП), 2016.

69 Национална стратегија запошљавања за период 2011–2020. године (Службени гласник РС, бр. 37/2011)

70 Д. Влаовић Васиљевић, В. Ковачевић, Ж. Шундерић, *Анализа положаја младих у ризику и препоруке за унапређење њихове социјалне и економске инклузије*, Центар за социјалну политику и НАЛЕД, Београд, 2017.

71 Стратегија јавног здравља у Републици Србији 2018–2016. године (Службени гласник РС, бр. 61/2018)



© УНОПС, тим пројекта ЛВНТ

2. ИНСТИТУЦИОНАЛНИ ОКВИР СТАМБЕНИХ ПОЛИТИКА И ПОЛИТИКА АКТИВНЕ ИНКЛУЗИЈЕ

2.1. НАЦИОНАЛНИ И ПОКРАЈИНСКИ НИВО

Институционални оквир и надлежности актера за област становања, односно стамбене подршке, уређени су Законом о становању и одржавању зграда и подзаконским актима који су на основу њега до сада израђени. На националном нивоу, **Влада Републике Србије** надлежна је за стамбену политику, кроз доношење Националне стамбене стратегије и Акционог плана за њено спровођење, као и за доношење Програма стамбене подршке, за које одобрава средства за реализацију.⁷² Влада такође, у складу са Законом (чл. 119), образује Стамбени савет који има улогу у припреми и надзору над спровођењем Националне стратегије, предлагању приоритетних мера, програма и пројеката за реализацију стратегије и у обезбеђивању међусекторске сарадње у припреми и спровођењу стратегије. Стамбени савет још није формиран.⁷³

Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре задужено је за припрему и праћење прописа који уређују област становања, као и мера стамбене политике. Према Закону о становању и одржавању зграда (чл. 120), Министарство је задужено за припрему Националне стамбене стратегије и Акционог плана за њено спровођење, као и припрему извештаја о њиховом спровођењу. Министарство подноси Влади, на сваке три године, извештај о спровођењу стратегије, који може садржати и предлог измена и допуна текућег акционог плана (чл. 113). Министарство је

такође надлежно за припрему, праћење и обезбеђивање средстава за реализацију Програма стамбене подршке и других програма којима се остварују циљеви и мере Националне стратегије и Акционог плана (чл. 120). Оно врши оцену испуњености услова учесника јавног позива за Програме стамбене подршке; праћење, анализирање и надзор над реализацијом програма и пројеката стамбене подршке и коришћењем средстава за финансирање стамбене подршке. Министарство, у складу са Законом о министарствима (чл. 6),⁷⁴ надлежно је и за уређење других области од значаја за планирање и спровођење стамбене политике и стамбене подршке, као што су: грађевинарство, грађевинско земљиште, просторно планирање, урбанизам, комунална инфраструктуру и комуналне делатности и инспекцијски надзор у области урбанизма и грађевина. У структури Министарства, за послове стамбене политике надлежан је **Сектор за стамбену и архитектонску политику, комуналне делатности и енергетску ефикасност**.

Поред наведених националних институција, постоје и оне, чија се делатност тиче и појединих стамбених питања. **Републичка дирекција за имовину** води јединствену евиденцију о непокретностима и обавља стручне послове и послове државне управе који се односе на прибављање, отуђење, давање на коришћење, односно у закуп непокретности у државној својини; распоређивање на коришћење стамбе-

⁷² С. Ристић, Г. Благојевић, *Приручник за пружање стамбене подршке у јединицама локалне самоуправе*, СКГО, Београд, 2020.

⁷³ Закон је као чланове Стамбеног савета предвидео представнике ресорног Министарства и других надлежних министарстава за питања стамбене политике, представнике ЈЛС, цивилног друштва и стручњаке из области становања.

⁷⁴ Закон о министарствима (Службени гласник РС, бр. 44/2014, 14/2015, 54/2015, 96/2015 - др. закон и 62/2017)

50 | них зграда, односно станова и пословних историја; укњижбу својине на непокретностима; старање о наплати закупнине, као и друге послове у вези са непокретностима у јавној својини РС.

Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања

обавља послове државне управе који се, између осталог, односе на: систем социјалне заштите; систем породичноправне заштите; равноправност полова; антидискриминациону политику; остваривање права и интеграцију избеглих и интерно расељених лица, повратника по основу споразума о реадмисији, ромског становништва и других социјално угрожених група. Министарство такође обавља послове који се односе на: систем у области радних односа и права из рада, запошљавање; праћење стања и кретања на тржишту рада; унапређење и подстицање запошљавања; стратегију, програм и мере активне и пасивне политике запошљавања; запошљавање особа са инвалидитетом и других лица која се теже запошљавају; развој и обезбеђивање социјалног запошљавања и социјалног предузетништва; остваривање права по основу осигурања за случај незапослености, других права незапослених лица. Ово Министарство је надлежно за уређење и функционисање институционалног система социјалне заштите, који између осталог пружа и услуге повременог, привременог и дугорочног смештаја корисника. Министарство је такође надлежно за послове лиценцирања организација за пружање услуга социјалне заштите, као и за надзор над радом центара за социјални рад.

Министарство просвете, науке и технолошког развоја обавља послове који се, између осталог, односе на: истраживање, планирање и развој предшколског, основног, средњег и високог образовања и ученичког и студентског стандарда; стручно-педагошки надзор у предшколском, основном и средњем образовању и ученичком стандарду; унапређење друштвене бриге о ученицима и студентима са посебним потребама, стварање услова за приступ и реализацију пројеката из делокруга тог министарства који се финансирају из средстава претприступних фондова ЕУ, донација и других облика развојне помоћи. У Сектору за предшколско и основно образовање и васпитање обављају се послови који се односе и на координацију, планирање, развој, спровођење и праћење активности које ће обезбедити пуну примену постојећих законских мера и политика у области укључивања осетљивих група у васпитно-образовни и образовно-васпитни систем. У Одсеку за људска и мањинска права у образовању обављају се послови који се односе на: координацију, планирање, развој, спровођење и праћење активности везаних за поштовање људских права у области образовања, образовања припадника националних мањина, деце и ученика са сметњама у развоју, азиланата, миграната, жртава трговине људима и повратника по споразуму о реадмисији и интерно расељених лица и других осетљивих група, као и заштиту од насиља и дискриминације у образовно-васпитним установама; координацију иницијатива, програма и пројеката са саветима националних мањина у обављању послова везаних за поштовање људских и

мањинских права у области образовања, као и са другим органима државне управе који се баве инклузијом и заштитом од насиља и дискриминације, релевантним установама, независним телима, институцијама и невладиним организацијама.

Министарство здравља обавља послове државне управе који се односе на: систем здравствене заштите; систем обавезног здравственог осигурања, других облика здравственог осигурања и доприноса за здравствено осигурање; ближе уређивање права из здравственог осигурања; стварање услова за приступ и реализацију пројеката из делокруга тог министарства који се финансирају из средстава претприступних фондова ЕУ, донација и других облика развојне помоћи; садржај здравствене заштите, очување и унапређење здравља грађана и праћење здравственог стања и здравствених потреба становништва; организацију здравствене заштите. У Сектору за јавно здравље обављају се послови који, између осталог, обухватају: сарадњу са стручним саветима, организацијама и удружењима ради унапређења потреба осетљивих група.

Министарство за људска и мањинска права и друштвени дијалог⁷⁵ обавља послове државне управе који се односе на: заштиту и унапређење људских и мањинских права; израду прописа о људским и мањинским правима; праћење усаглашености домаћих прописа са међународним уговорима и другим међународноправним актима о људским и мањинским

правима; општа питања положаја припадника националних мањина; антидискриминациону политику; питања у вези са родном равноправношћу, с циљем унапређења родне равноправности у РС. Министарство такође обавља послове државне управе који се односе и на: припрему прописа којима се уређује положај удружења и других организација цивилног друштва; иницирање дијалога са цивилним друштвом о питањима од заједничког интереса; припрему и спровођење стратешких докумената који се односе на стварање подстицајног окружења за развој цивилног друштва, с циљем даљег развоја сарадње јавног, приватног и цивилног сектора.

Покрајински секретаријат за социјалну политику, демографију и равноправност полова

обавља послове покрајинске управе у области социјалне заштите, заштите породице и деце, трудница, мајки током породичног одсуства, самохраних родитеља с децом, омладине, одраслих и старих, правне заштите породице и старатељства, борачке и инвалидске заштите и др. Поред тога, Секретаријат обезбеђује средства за реализацију програма унапређивања социјалне заштите у аутономној покрајини, за реализацију програма и активности организација и удружења грађана, којима се доприноси унапређивању социјално-економског и друштвеног положаја и рехабилитацији особа са инвалидитетом и других лица у стању социјалне потребе.

Завод за социјалну заштиту постоји као **Републички завод у Београду** и **Покрајински завод за социјалну заштиту у Новом Саду**. У оба случаја, Завод развија и успоставља базе података од значаја за област социјалне заштите и утврђује ефекте примењених мера у области социјалне заштите. Такође, Завод има улогу континуираног праћења квалитета рада и развоја система социјалне заштите, као и пружања стручне подршке пружаоцима услуга и другим актерима (нпр. локалним самоуправама) у успостављању ефикасног модела социјалне заштите, усмереног на смањење социјалне искључености осетљивих група, те координира радом на изради и развоју минималних стандарда квалитета услуга социјалне заштите.

Поред наведених националних и покрајинских институција, значајну улогу у активној инклузији имају и друге институције, попут **Тима за социјално укључивање и смањење сиромаштва (СИПРУ Тим)**, националних савета и координационих тела на државном нивоу. Основна надлежност СИПРУ Тима је јачање капацитета Владе да развије политике социјалног укључивања засноване на подацима, као и да координира и прати њихово спровођење у складу са међународним стандардима и примерима добре праксе у Европи. СИПРУ Тим ради на изградњи капацитета и процеса у циљу делотворног развоја и спровођења политика социјалног укључивања у свим органима јавне управе, како би РС успоставила систем праћења заснован на индикаторима социјалног укључивања и креирала интегрисане политике социјалног укључивања.

Када говоримо о осетљивим групама, од посебног значаја је **Национални савет ромске националне мањине**⁷⁶ који, између осталог, заузима ставове, иницира и предузима мере у вези са свим питањима која су непосредно повезана са положајем, идентитетом и правима ромске националне мањине, оснива образовне установе, иницира доношење и прати спровођење закона и прописа из области културе, образовања и других области од значаја за активну инклузију ромске националне мањине.

Координационо тело за праћење реализације стратегије за социјално укључивање Рома и Ромкиња,⁷⁷ задужено је за координацију послова органа државне управе. Оно разматра сва питања и координира рад органа државне управе, органа ЈЛС, јавних предузећа и других облика организовања од стране РС и ЈЛС у вези са социјалним укључивањем Рома и Ромкиња. У његовој надлежности је и унапређење међуресорне сарадње у области социјалног укључивања, разматрање и давање препорука за решавање ургентних ситуација чија последица може бити додатна рањивост Рома и Ромкиња, предлагање начина за остваривање прописаних, али и додатних мера/активности које доприносе већој социјалној укључености ове националне мањине, као и процесу европских интеграција.

Координационо тело за родну равноправност⁷⁸ разматра сва питања и координира рад органа државне управе у вези са родном равноправношћу, у циљу унапређења родне равноправности у Републици Србији.

⁷⁶ Закон о националним саветима националних мањина (Службени гласник РС, бр. 72/2009, 20/2014 - одлука УС, 55/2014 и 47/2018)

⁷⁷ Влада Републике Србије, *Одлука о оснивању Координационог тела за праћење реализације стратегије за социјално укључивање Рома и Ромкиња у Републици Србији за период од 2016. до 2025. године*, Београд, 2017.

⁷⁸ Влада Републике Србије, *Одлука о оснивању Координационог тела за родну равноправност*, Београд, 2014.

2.2. ЛОКАЛНИ НИВО

Јединице локалне самоуправе представљају кључне актере у планирању и спровођењу мера стамбене подршке, обезбеђивању услуга социјалне заштите и мера социјалне инклузије. **По Закону о локалној самоуправи**⁷⁹ надлежности, одговорност и овлашћења ЈЛС су, између осталог да:

- ▶ доноси свој буџет, просторни и урбанистички план и програм развоја општине, као и стратешке планове и програме локалног економског развоја
- ▶ уређује и обезбеђује обављање и развој комуналних делатности, локални превоз, коришћење грађевинског земљишта и пословног простора
- ▶ се стара о изградњи, реконструкцији, одржавању и коришћењу улица и других јавних објеката од општинског значаја
- ▶ се стара о задовољавању потреба грађана у области просвете (предшколско, основно и средње образовање и васпитање), здравствене, социјалне и дечије заштите
- ▶ обезбеђује остваривање потреба особа са инвалидитетом и заштиту права осетљивих група
- ▶ се стара о остваривању, заштити и унапређењу људских и мањинских права и родној равноправности
- ▶ образује и уређује организацију и рад органа, организација и служби за потребе општине, организује службу правне помоћи грађанима и уређује организацију и рад мировних већа
- ▶ управља општинском имовином и утврђује стопе изворних прихода, као и висину локалних такси

⁷⁹ Закон о локалној самоуправи (Службени гласник РС, бр. 129/2007, 83/2014 - др. закон, 101/2016 - др. закон и 47/2018)

2.2.1. Улога локалних институција у спровођењу стамбених политика

56 На локалном нивоу, за послове становања најчешће је надлежан орган локалне управе, односно организациона јединица за имовинско правне послове, послове урбанизма и стамбено комуналне послове. С друге стране, Закон о становању и одржавању зграда прописао је нове надлежности и обавезе ЈЛС у области становања и стамбене подршке, које захтевају одређене институционалне и финансијске капацитете. Према том Закону, ЈЛС:

- ▶ спроводи поступак доделе стамбене подршке и расписује позив за доделу стамбене подршке
- ▶ реализује стамбене пројекте у складу са програмима које доноси Влада
- ▶ доноси локалну стамбену стратегију са акционим планом за њено спровођење
- ▶ реализује стамбене пројекте и друге мере и активности у складу са локалном стамбеном стратегијом и акционим планом
- ▶ планира буџетска средства за спровођење локалне стамбене стратегије и стамбених пројеката
- ▶ извештава министарство надлежно за послове становања о резултатима спровођења Националне стратегије, локалне стамбене стратегије и акционог плана
- ▶ извештава министарство надлежно за послове становања о стамбеним потребама, условима становања и програмима стамбене подршке које реализује
- ▶ прописује услове и поступак одобравања стамбеног података и обезбеђује средства за различите субвенције
- ▶ доноси акт о начину располагања становима у јавној својини који се додељују као вид стамбене подршке
- ▶ доноси одлуку о неопходности исељења и пресељења и прати поступак исељења и пресељења и мера социјалног укључивања након спроведеног пресељења
- ▶ планира, припрема и уређује земљиште за реализацију стамбених пројеката
- ▶ може основати стамбену агенцију за спровођење стамбене подршке, а уколико то не учини дужна је да стамбену подршку спроводи преко надлежних органа локалне самоуправе.

Извештај о стамбеним потребама, условима становања и програмима јединица стамбене подршке локална самоуправа доставља Министарству грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре на годишњем нивоу на јединственом обрасцу.⁸⁰ Подаци се користе за припрему нове Националне стамбене стратегије, израду локалних стамбених стратегија, сагледавања објективног стања и систематизације података о стамбеним

потребама, условима становања, стамбеним програмима и активностима које се реализују на локалном нивоу. Кроз прикупљање података и извештавање Министарства, ЈЛС систематизују податке неопходне за припрему и праћење спровођења сопствене стамбене стратегије. ЈЛС тако сагледава и надлежности појединих служби, а тиме и потребу за јачањем њихових капацитета и унапређењем организације рада у области становања.

Прикупљање и обрада релевантних података

Један од кључних изазова са којим се ЈЛС сусрећу приликом припреме стамбене стратегије и акционог плана, као и програма стамбене подршке јесте недостатак података о стамбеним потребама и стамбеној угрожености грађана, расположивом стамбеном фонду у јавној својини, као и другим ресурсима и институционалним капацитетима. Неки општи подаци могу се добити из пописа становништва, домаћинства и станова.

Тренутни недостатак података потребних за планирање и предузимање конкретних мера стамбене подршке може се превазићи усмереним истраживањем мањег обима, као и анкетом потенцијалних корисника стамбене подршке, различитих институција, ОЦД и других актера. Трајна решења се могу постићи редовним прикупљањем и ажурирањем података од стране надлежних институција, што на годишњем нивоу и представља обавезу локалних стамбених агенција.

⁸⁰ Правилник о обрасцу извештаја у вези са стамбеним потребама, условима становања и програмима стамбене подршке у јединици локалне самоуправе (Службени гласник РС, бр. (Службени гласник РС, бр. 52/2017)

Јединице локалне самоуправе учествују у реализацији стамбених пројеката из Програма који доноси Влада (чл. 121), уколико испуне услове постављене јавним позивом (чл. 118). Поред тога, ЈЛС могу донети и сопствени програм стамбене подршке, уколико за његову реализацију самостално обезбеђује средства (чл. 121).

Законом о становању и одржавању зграда (чл. 115) предвиђена је и израда **локалних стамбених стратегија**, које треба да буду оквир за пружање стамбене подршке у конкретној ЈЛС, а у складу са националним приоритетима. Саставни део локалне стамбене стратегије је и акциони план са програмима и пројектима кроз које се спроводе планиране мере стамбене подршке. ЈЛС доставља Министарству грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре годишњи извештај о резултатима спровођења локалне стамбене стратегије и акционог плана. Локалне самоуправе могу послове на изради и праћењу спровођења локалне стамбене стратегије и акционог плана поверити Стамбеној агенцији, уколико су је основале.

Документа јединице локалне самоуправе потребна за спровођење програма стамбене подршке

- ▶ локална стамбена стратегија и акциони план за њено спровођење, коју доноси скупштина ЈЛС
- ▶ програм стамбене подршке
- ▶ одлука о начину располагања становима у јавној својини, који се додељују као вид стамбене подршке, а коју доноси скупштина ЈЛС
- ▶ решење о образовању Комисије за стамбена питања, која води поступак доделе стамбене подршке, што је акт који доноси градоначелник, односно председник општине
- ▶ јавни позив за доделу стамбене подршке, који припрема служба надлежна за стамбену подршку, а објављује Комисија за стамбену подршку
- ▶ предлог листе реда првенства и коначна одлука о додели стамбене подршке, које доноси и објављује Комисија за стамбену подршку
- ▶ одлука о закључивању уговора и уговор о додели стамбене подршке који се закључује између надлежног органа (орган управе за имовинска питања или стамбена агенција) и корисника стамбене подршке.

Закон предвиђа да за потребе пружања стамбене подршке на локалном нивоу могу бити основане и **непрофитне стамбене организације** (чл. 109). Непрофитна стамбена организација обавља послове прибављања, управљања и давања у закуп станова намењених стамбеној подршци, управљању и организовању изградње станова за куповину по непрофитним условима, као и спровођењу програма стамбене подршке.

Непрофитна стамбена организација има обавезу да годишње извештава надлежну ЈЛС, односно Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре о свом раду, укључујући и податке о програмима стамбене подршке које реализује и мерама предузетим за спровођење стамбене подршке из своје надлежности. Непрофитне стамбене организације могу бити јавне агенције које оснива ЈЛС, што је **стамбена агенција**, даље стамбена задруга формирана у складу са законом, као и друго правно лице. Уколико ЈЛС сматра да није потребно основати стамбену агенцију, ове послове ће обављати локална управа, али уколико је на њеној територији регистровано друго правно лице као непрофитна стамбена организација, она може ове послове уговором поверити тој организацији. Стамбена агенција, поред основних делатности које обавља непрофитна стамбена организација, има и надлежности које се односе на припрему, спровођење и праћење мера локалне стамбене политике.

Стамбена агенција такође:

- ▶ прикупља податке потребне за израду локалне стамбене стратегије, акционог плана и програма за њихову реализацију и припрема предлоге ових докумената
- ▶ прати реализацију акционог плана локалне стамбене стратегије
- ▶ најмање једном годишње подноси надлежном органу јединице локалне самоуправе, односно Министарству грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, извештај о спровођењу акционог плана и програма стамбене подршке
- ▶ врши надзор у вези са коришћењем и одржавањем станова који се издају под непрофитни закуп, као и испуњавањем обавеза из уговора о купопродаји станова по непрофитним условима
- ▶ предлаже нове програме финансирања становања по непрофитним условима кроз јавно-приватно партнерство

Вишак прихода над расходима који стамбена агенција оствари у току пословне године мора се у целини усмерити за даље прибављање, градњу, обнову, реконструкцију и одржавање станова у својини локалне самоуправе који се дају у непрофитни закуп. За спровођење програма непрофитног становања стамбена агенција може користити и средства од отплате кредита за расподељене станове солидарности.

2.2.2. Улога локалних институција у спровођењу социјалне политике

60

Јединице локалне самоуправе у области социјалне заштите између осталог: оснивају установе у области социјалне заштите из њене надлежности; прате и обезбеђују њихово функционисање; утврђују испуњеност услова за пружање услуга социјалне заштите; утврђују нормативе и стандарде за обављање делатности установа чији су оснивачи; доносе прописе о правима у социјалној заштити. ЈЛС су надлежне за финансирање, односно обезбеђивање следећих услуга социјалне заштите:

- ▶ дневне услуге у заједници
- ▶ услуге подршке за самосталан живот⁸¹
- ▶ саветодавно терапијске и социјално едукативне услуге⁸²
- ▶ услуге смештаја – прихватилиште, предак смештај и друге врсте смештаја из надлежности ЈЛС

ЈЛС управља услугама социјалне заштите, као и правима на новчана давања у својој надлежности, на основу Одлуке о социјалној заштити, као основним правним актом коју доноси локална скупштина. На основу процене потреба у својој средини, локална самоуправа може својом одлуком успоставити и иновативне услуге социјалне заштите у заједници које нису експлицитно наведене у Закону о социјалној заштити, односно за које националним Правилником нису донети минимални стандарди услуге. Поред тога, локалне самоуправе могу донети локалне стратегије социјалне заштите ради бољег стратешког управљања у овој области.

У надлежности локалне самоуправе је оснивање **центра за социјални рад**⁸³ који обавља следеће послове: процењује потребе и снаге корисника и ризике по њега и планира пружање услуга социјалне заштите; спроводи поступке и одлучује о правима на материјална давања и о коришћењу услуга социјалне заштите; предузима прописане мере, покреће и учествује у судским и другим поступцима. За наведене послове центру за социјални рад није потребна лиценца, док друге услуге социјалне заштите (изузев услуге процене и планирања) може пружати само у оквиру своје посебне организационе јединице, ако добије лиценцу за пружање одређене услуге и ако у локалној заједници нема другог овлашћеног пружаоца услуге социјалне заштите.

Центар за породични смештај и усвојење

је установа социјалне заштите чија је делатност усмерена на организовање, смештај корисника и пружање стручне помоћи хранитељској и усвојитељској породици. Оснивањем и деловањем центара проширене су услуге, мере и облици социјалне заштите деце и младих, у којима је приоритет дат развоју алтернативних облика социјалне заштите у односу на институционалну заштиту. Делатност центра усмерена је и ка пословима повезаним са осамостаљивањем деце и младих, кроз учешће у припреми корисника за излазак из система социјалне заштите или промену услуге. У пракси, ресурси и потенцијали којима располажу центри за породични смештај и усвојење, у смислу увида у број и структуру циљне групе деце и младих, као и у њихов социјални и образовни статус, нису у довољној мери препознати и искоришћени, а што би било од посебног значаја за израду, а тиме и будућу реализацију индивидуалних планова осамостаљивања младих.

51

⁸¹ Изузев услуге становања уз подршку за особе са инвалидитетом која је у надлежности Републике, осим уколико ЈЛС припада првој групи по степену развијености.

⁸² Изузев саветовања и обуке хранитеља и усвојитеља.

⁸³ У надлежности ЈЛС је финансирање следећих делатности центра: запослених који обављају послове социјалне заштите из надлежности локалне самоуправе, текућих расхода везаних за трошкове пословања центра и трошкове текућег одржавања.

2.2.3. Остале локалне институције значајне за спровођење активне инклузије осетљивих група

У оквиру **јединица локалне самоуправе** носиоци стратешких и оперативних иницијатива за инклузију у образовању, здравственој заштити и запошљавању су на различите начине организовани у облику одељења, сектора или служби за друштвене делатности, бригу о деци и слично. У зависности од њихове конкретне улоге и надлежности, увек ће бити део тима за планирање и имплементацију, као и праћење политика активне инклузије, уз значајну повезујућу улогу у обезбеђивању одрживости услуга путем њиховог увођења у институционалне оквире. Посебну улогу у планирању и имплементацији мера активне инклузије треба да имају и појединачни органи ЈЛС, као што су **Савети за запошљавање, локални социо-економски развој, родну равноправност, Интерресорна комисија за процену потреба за додатном образовном, здравственом и социјалном подршком детету и ученику и други**, да би регулисали одговарајућу примену локалних политика, али и унапређивали локалне политике активне инклузије, на основу праћења имплементације појединих мера.

2.2.3.1. Институције значајне за спровођење инклузије Рома

Са почетком Декаде Рома у Србији 2005. године и уз подршку Европске комисије, у оквиру ЈЛС је започело ангажовање **координатора за ромска питања**. Ова функција је на различите начине систематизована, али у највећем броју случајева кадровски попуњена из редова саме ромске заједнице и са значајним учешћем жена Ромкиња. Основне оперативне улоге координатора за ромска питања се своде на сагледавање потреба ромске заједнице у директним контактима и подршке у решавању питања инклузије директним саветовањем и посредовањем са институцијама. Координатори за ромска питања такође треба да учествују у планирању, креирању и имплементацији политика инклузије Рома на локалном нивоу, као и да координирају првим успостављеним интерсекторским механизмом за инклузију Рома на локалном нивоу - **Мобилним тимом за инклузију Рома**. У састав мобилног тима улазе, поред координатора за ромска питања, **педагошки асистент, здравствена медијаторка и представници центра за социјални рад и националне службе запошљавања**. У примерима добре праксе, као што је нпр. београдска градска општина Звездара, у проширен састав мобилног тима улазе и представници других служби ЈЛС, полиције, образовних институција, као и образовних институција за образовање одраслих, ромског невладиног сектора и по потреби и други спољни сарадници.

Улога педагошких асистената у оквиру предшколских и основношколских установа утврђена је Законом о основама образовања и васпитања (чл. 136), следећим одредбама: **Педагошки асистент** пружа помоћ и додатну подршку групи деце и ученика у установи, у складу са њиховим потребама и помоћ запосленима у циљу унапређивања њиховог рада. Педагошки асистент у свом раду остварује сарадњу са родитељима, односно другим законским заступницима, органима ЈЛС, надлежним установама, организацијама и удружењима.

У оквиру Министарства здравља уведена је **институција здравствених медијаторки**, са циљем повећања приступа здравственим услугама и укључености Рома у све врсте здравствених услуга. Пошто статус здравствених медијаторки још увек није дугорочно решен у оквиру Министарства здравља и у њиховом ангажовању нису покривени путни трошкови, а њихов основни оперативни рад се заснива на свакодневном теренском присуству у ромским породицама и насељима, примери добре праксе показују значај доприноса ЈЛС у буџетирању и покривању њихових путних трошкова. Здравствене медијаторке својим непосредним ангажовањем доприносе и много широј инклузији, директним подршкама ромским породицама у вакцинацији и упису деце у припремне предшколске програме и школе, као и обезбеђивањем свих других информација од значаја за ромску заједницу.

Национална служба запошљавања (НСЗ), тј. њена локална филијала, има вишеструку улогу у активној инклузији Рома и Ромкиња. Укључивање на евиденцију незапослених лица је корак који многи Роми и Ромкиње не препознају као неопходан и користан, те је неопходно сагледати разлоге и предузимати мере да се такво стање превазиђе. Роми и Ромкиње по више основа спадају у теже запошљиве групе, међу којима су кључни њихов изузетно низак образовни и квалификациони ниво и предрасуде и дискриминације, са којима се суочавају у процесу запошљавања. Мотивисање Рома и њихово укључивање у расположиве мере активне политике запошљавања и подизања запошљивости, почев од израде индивидуалног плана запошљавања, каријерног саветовања и информисања, до информисања и укључивања у обуке за подизање запошљивости, јавне радове, посредовања у запошљавању, укључивање у програме подршке послодавцима за запошљавање теже запошљивих група, битни су кораци на путу њихове социо-економске инклузије.

Јединице локалне самоуправе имају највеће надлежности у области педагошког васпитања и образовања, а стратешким документима је предвиђено њихово подстицање да финансирају различите активности за већи обухват ромске деце и младих предшколским програмима, као и основним, средњим и високим образовањем. Различите **васпитно-образовне и образовне институције**, у оквиру својих надлежности, имају вишеструку улогу у пружању подршке деци и младима из ромске заједнице у остваривању права на квалитетно образовање. **Предшколске установе** имају важну улогу промовисања значаја раног укључивања у предшколско васпитање и образовање, посебно узраста од три до пет и по година, као и у проналажењу начина да подрже редовност похађања, кроз сарадњу са породицом, повећање броја васпитних група у којима се реализују краћи квалитетни предшколски програми у складу са потребама породице и слично. Предшколске установе су такође важни актери у идентификовању и организовању различитих активности за повећање обухвата ромске деце узраста од пет до шест и по година припремним предшколским програмом. У оквиру образовног система, локалне самоуправе у сарадњи са **основним школама** и другим институцијама, омогућавају подршку како би се повећао обим уписа и завршетка обавезног образовања деце из ромске заједнице, као и образовни исходи деце кроз мере подршке као што су: индивидуални образовни план, израда плана превенције осипања ромске деце из образовног система; ангажовање педагошких асистената, подршке

за савладавање језика наставе и слично. Такође се организује сарадња са родитељима, као и подршка у виду обезбеђивања бесплатних уџбеника, исхране у школи, одеће и обуће и друго. Јединице локалне самоуправе, у сарадњи са **средњошколским установама** и другим партнерима, путем доделе стипендија и програма менторства, подстичу ученике из ромске заједнице да упишу и заврше средњошколско образовање, уз примену системских мера афирмативне акције приликом уписа. Поред тога, неколико ЈЛС додељује **стипендије студентима ромске националности**. Вишеструку значајну улогу имају **институције за образовање одраслих**, које и младима и одраслима, Ромима и Ромкињама, пружају подршку у започињању или наставку формалног и неформалног образовања у циљу отварања могућности за запошљавање. Подршка, између осталог, обухвата преквалификацију, доквалификацију, стручне обуке и курсеве, менторску подршку, писање радне биографије и припрему за интервју за посао и слично.

2.2.3.2. Институције значајне за инклузију жена жртва породичног насиља

Основне институције за подршку женама жртвама породичног насиља у стањима акутног насиља су полиција, институције здравствене заштите, ЦСР, судски органи и образовне институције. Протоколом о поступању, превенцији и заштити од насиља у породици дефинисан је рад сваке појединачне институције, као и њихове међусобне координације и сарадње. За бављење трајним питањима њихове инклузије, након изласка из акутних криза решавања насиља путем горе наведених институција, осим ЦСР и НСЗ, не постоје институције које би се овим питањима бавиле. Сами **центри за социјални рад** не поседују механизме нити алате којима би омогућили дугорочну безбедност, стамбену подршку, запошљавање и социјалну инклузију ових вишеструко осетљивих жена, које најчешће постају самохране мајке, које се саме сналазе на тржиштима изнајмљивања некретнина, запошљавања и бриге о деци. **Националне службе запошљавања** у оквиру својих годишњих конкурса отварају могућности за имплементацију мера активне политике запошљавања за теже запошљиве категорије незапослених, међу које спадају и жртве породичног насиља, али нажалост нису на располагању подаци који би показали ефекте ових мера само за жртве породичног насиља.

66 | Институције из система **образовања и васпитања** имају законом утврђену обавезу да за децу, ученике и одрасле смештене у установе социјалне заштите, омогуће остваривање права на образовање за време смештаја у установи. Поред тога, у школе је уведен систем управљања информацијама о образовању, што даје могућност пријаве насиља у породици, а у складу са Протоколом поступања у установи у одговору на насиље, злостављање и занемаривање.⁸⁴

Образовне установе немају друге специфичне обавезе пружања подршке деци која су, заједно са мајкама, измештена из породице у којој се дешавало насиље. Уколико деца заједно са мајкама бораве у сигурним кућама, онда пружалац услуге прихватилишта успоставља контакт са основном или средњом школом (директором или психолошко-педагошком службом) ради пружања даље подршке деци у образовном процесу. Сарадња између школе и пружаоца услуге је посебно значајна у случајевима када деца имају организовану пратњу од сигурне куће до школе и назад. Уколико су жена жртва насиља и њена деца смештени у сигурну кућу која се налази у другом месту/граду у односу на њихово пребивалиште, тада дете има право да похађа школу у том месту, у дужини боравка у сигурној кући. Пракса показује да школе у таквим ситуацијама на адекватан начин и ефикасно спроводе процедуру уписа деце у школу. Будући да је међу женама жртвама породичног насиља значајан удео оних са нижим степеном образовања, **институције за образовање одраслих** имају вишеструку улогу у пружању подршке за започињање или наставак формалног и неформалног образовања у циљу отварања могућности за остварење зараде и економско оснаживање, као један од кључних чинилаца за њихово осамостаљивање.

2.2.3.3. Институције значајне за инклузију особа са инвалидитетом

Кључне институције на локалу, у чијој су надлежности услуге за инклузију особа са инвалидитетом су **јединица локалне самоуправе** и **Центар за социјални рад**, као и све услуге социјалне заштите (Поглавље 2.2.2.). За особе са инвалидитетом и њихове породице су од посебног значаја подршке за самосталан живот у виду персоналних асистената, примерене дневне услуге у заједници, као и финансијски додатак за помоћ и негу другог лица.

Перспективе било које особе за социјалном укљученошћу, па тиме и особа са инвалидитетом, боље су и јаче уколико се са инклузивним мерама крене у што ранијем узрасту. Из тих разлога, посебну улогу и значај имају **предшколске установе** у систему васпитања и образовања. У предшколским установама деца са инвалидитетом треба да остварују право на предшколско васпитање и образовање заједно са свом децом у васпитној групи уз план индивидуализације или индивидуални васпитно-образовни план у развојној групи, при чему у једној васпитној групи може бити до двоје деце са сметњама у развоју и инвалидитетом.

Институције из **система образовања и васпитања** имају вишеструку улогу у обезбеђивању доступности образовања и васпитања за сву децу и ученике, укључујући и децу и ученике са инвалидитетом. За унапређење положаја деце са инвалидитетом најважнији механизми су: израда плана индивидуализације; израда индивидуалног образовног плана (ИОПа) са прилагођеним начином рада и услова у којима се изводи

образовно-васпитни рад; израда ИОПа са прилагођеним циљевима садржаја и начина остваривања програма наставе и учења и исхода образовно-васпитног рада и прилагођавање броја ученика у васпитној групи/одељењу.

Тим за инклузивно образовање прати развој детета током похађања образовања, тако да, по његовој препоруци, дете са сметњама у развоју и инвалидитетом може прећи из развојне у васпитну групу. Формирање Тимова за инклузивно образовање прописано је за све предшколске установе, основне и средње школе. Школе такође могу формирати и **Тим за пружање додатне подршке детету/ученику** уколико постоји потреба за додатном подршком. **Комисија за процену потреба за додатном образовном, здравственом и социјалном подршком детету и ученику**, која представља организациону јединицу локалне самоуправе, креира план холистичке подршке за дете, али њени закључци нису обавезујући. Такође, услуга **педагошког асистента** треба да буде доступна деци са сметњама у развоју и инвалидитетом, као и **услуге личног пратиоца**, који деци асистира да дођу до школе и обављају свакодневне активности.⁸⁵ Поред тога, да би процес инклузије био што успешнији, све образовне установе, почевши од предшколских до факултета, морају бити архитектонски приступачне, а то се односи на постојање: рампи и оборених ивичњака при улазу у установу; лифтова; рукохвата у ходницима; прилагођених тоалета; прилагођене ширине врата свих просторија унутар школе; прилагођених столова и клупа.

57

84 Протокол поступања у установи у одговору на насиље, злостављање и занемаривање (Службени гласник РС, бр. 46/2019 и 104/2020)

85 У 2015. години ову услугу је користило свега 709 деце.

Институције здравствене заштите на локалном нивоу имају посебну улогу у превенцији, заштити и унапређењу (рехабилитацији) физичког и менталног здравља особа са инвалидитетом. У том погледу, кључна је њихова доступност и приступачност, као и обим и интензитет пружања услуга. С обзиром на сложеност потреба и вишеструку искљученост особа са инвалидитетом, ефекти подршке су вишеструко увећани обезбеђивањем **мултисекторских интегрисаних услуга**.

Област запошљавања особа са инвалидитетом остаје један од кључних изазова у постизању њихове инклузије. Свака појединачна филијала **Националне службе за запошљавање**, на основу усвојених годишњих планова на националном нивоу, расписује јавне позиве за спровођење активних мера политике запошљавања, и у оквиру њих, јавни конкурс за рефундацију трошкова подршке особама са инвалидитетом које се запошљавају под посебним условима, за субвенцију зараде за особе са инвалидитетом, за организовање и спровођење јавних радова на којима се ангажују незапослене особе са инвалидитетом, као и све друге мере за запошљавање теже запошљивих категорија, у које спадају и особе са инвалидитетом.

За вештачење статуса и опсега инвалидитета надлежан је **Републички фонд за пензијско и инвалидско осигурање** (ПИО).

2.2.3.4. Институције значајне за инклузију младих који напуштају систем социјалне заштите

Млади, који након пунолетства или завршетка школовања напуштају систем социјалне заштите (било институционални или породични/хранитељски), остају међу најосетљивијим и најискљученијим групама и за подршку се најчешће ослањају на неколицину пријатеља или ређе рођака. Након напуштања система социјалне заштите се налазе у високом ризику од бескућништва и свим ризицима који то прате, те је значај институција за подршку од изузетног значаја.

Центри за социјални рад, пошто су по својој надлежности укључени у „вођење случаја и праћење” све време смештаја, посебну улогу имају у току припрема младих за излазак из система социјалне заштите. Та улога се првенствено заснива на томе да младима обезбеде информисаност и приступ расположивим финансијским и не-финансијским подршкама социјалне заштите након промене статуса. Становање уз подршку у прелазном периоду осамостаљивања је услуга која ће бити детаљно представљена у оквиру препоручених холистичких модела подршке за ову категорију младих. Овај програм спроводе јединице локалне самоуправе, а услуга се обезбеђује под окриљем ЦСР и установа за децу без родитељског старања. Поједине ЈЛС организују услугу Саветовалишта за младе, која пружају саветодавну, терапијску, као и социо-едукативну подршку или где се млади могу информисати о свим питањима, која су за њих од интереса.

Такође је битно упућивање младих на пријаву Националној служби за запошљавање, да би остварили право на институционалне подршке запошљавању и здравственој заштити. Подршка НСЗ се у овом случају препоручује уз максимално коришћење свих расположивих услуга, поред посредовања у запошљавању и учешћу у мерама активне политике запошљавања. Због недостатка сопствених ресурса (рачунара, интернета) и вештина, посебно се препоручује упућивање ових младих и на службе НСЗ за професионалну оријентацију и планирање каријере, као и на Клубове за тражење посла, тамо где су они формиран. У њима млади могу добити обуку и техничку подршку за претраживање понуде послова, као и за писање и слање апликација.

У институцијама здравствене заштите на локалном нивоу треба обратити пажњу, поред обезбеђивања основног права да сви млади који напуштају систем социјалне заштите добију приступ здравственој заштити, да се обезбеди континуирана подршка младима са проблемима менталног здравља, као и са комбинованим сметњама и инвалидитетом.



3. УЛОГА ОРГАНИЗАЦИЈА ЦИВИЛНОГ ДРУШТВА

Организације цивилног друштва су добровољне и невладине непрофитне организације засноване на слободи удруживања више физичких или правних лица, основане ради остваривања и унапређења одређеног заједничког или општег циља и интереса, који нису забрањени Уставом или законом.⁸⁶ У ОЦД спадају удружења грађана, фондации, задужбине, синдикати, струковна удружења, верске организације, већа националних мањина, политичке партије, спортска удружења и неформалне групе.⁸⁷ Кроз своје активности, оне доприносе развоју друштва, унапређењу заједница и промоцији учешћа грађана, заузимајући простор између државе и приватног сектора у различитим областима: социјалној политици, заговарању, заштити животне средине, оснаживању маргинализованих група и сл.

⁸⁶ Закон о удружењима, (Службени гласник РС, бр. 51/2009)

⁸⁷ Цивилно друштво - дефиниција, Канцеларија за сарадњу са цивилним друштом, 2021.

72

Осим пружања директне подршке крајњим корисницима, битан аспект деловања ОЦД представља и изградња капацитета, јачање улога и међусобне сарадње релевантних актера (ЈЛС, државних институција, других ОЦД и сл.). У смислу интеракције ОЦД и државних институција, присутна су, најчешће истовремено, три различита модела:

- ▶ Суплементарни модел, који подразумева да ОЦД задовољавају тражњу за јавним добрима и услугама коју државе не пружају
- ▶ Комплементарни модел, који се заснива на партнерству између државе која финансира услуге и ОЦД које их пружају
- ▶ Конфронтирајући модел, који подразумева да ОЦД врше притисак на државу, захтевајући промене у различитим доменима, док држава настоји да ограничи њихово деловање и утицај.⁸⁸

Без обзира на модел интеракције ОЦД и државних институција, као и област деловања, једну од основних карактеристика ОЦД представља посвећеност и мотивисаност запослених, као и одлично познавање потреба, потенцијала и изазова са којима се циљне групе и/или локалне заједнице суочавају, што за резултат има висок квалитет услуга које ОЦД пружају.⁸⁹ Међу запосленима ОЦД неретко су и сами припадници циљних група, што им омогућава да осмишљавање и планирање услуга утемеље на властитим искуствима, а њихову ефикасну реализацију и праћење омогуће путем добро развијене мреже

контакта са различитим актерима, од експерата у одређеној области до крајњих корисника услуга.

Улога ОЦД у области инклузије, поред самог пружања услуга социјалне заштите, подједнако је битна и развијена и у образовању, како формалном, тако и неформалном, као и у становању, запошљавању, превенцији здравља, неговању и очувању културног идентитета. Кључни фактор деловања ОЦД у области инклузије представља њихова значајна флексибилност у суочавању са интересима, приоритетима и перспективама различитих актера, што им, између осталог, омогућава да развију и реализују услуге које државне институције и приватне организације не пружају и на тај начин задовоље потребе најосетљивијих група до којих остали актери не допиру.⁹⁰ Међу њима се често сусрећу услуге које су ван Србије препознате као примери добрих пракси, а које ОЦД реализују као иновативне услуге прилагођене специфичностима локалног контекста, што је и представљено у другом делу ове Студије.

Када говоримо о осетљивим групама које су предмет ове Студије, постоје ОЦД које су неформално препознате као „кровне” организације које заступају њихова права и интересе:

- ▶ **Стална конференција ромских удружења грађана (СКРУГ)** – Лига Рома окупља 50 ромских ОЦД, а представља наследницу неформалне коалиције ОЦД Лига за декаду Рома. Основана је са циљем унапређења, инклузије и еманципације ромске заједнице путем цивилног сектора, а активна је како на националном нивоу, кроз јавно заговарање и мониторинг спровођења ромских политика, тако и на локалном нивоу, кроз мониторинг и учешће њених чланица у реализацији ИПА пројеката.
- ▶ **Мрежа „Жене против насиља”** настала са циљем оснаживања и повезивања специјалистичких женских организација које пружају услуге женама које су преживеле насиље. Мрежа „Жене против насиља” окупља удружења и појединке која пружају директну подршку женама са искуством насиља (СОС телефони, саветовалишта, центри, склоништа, сигурне куће, и сл.) или се насиљем према женама баве путем истраживања, заговарања женских права на живот без насиља, едукације, лобирања или на други начин.
- ▶ **Национална организација особа са инвалидитетом (НООИС)**, основана са циљем да представља уједињени покрет особа са инвалидитетом Србије, говори у име већине особа са инвалидитетом и њихових правних заступника и представља најважнију

политичку снагу у заступању њихових заједничких интереса и потреба. НООИС се залаже за повећање укључености особа са инвалидитетом у друштво, пуно поштовање људских права и недискриминација по основу инвалидности, кроз партнерско деловање јединственог инвалидског покрета и државе на доношењу и примени закона и других докумената из области инвалидности, а у складу са међународним стандардима и документима.

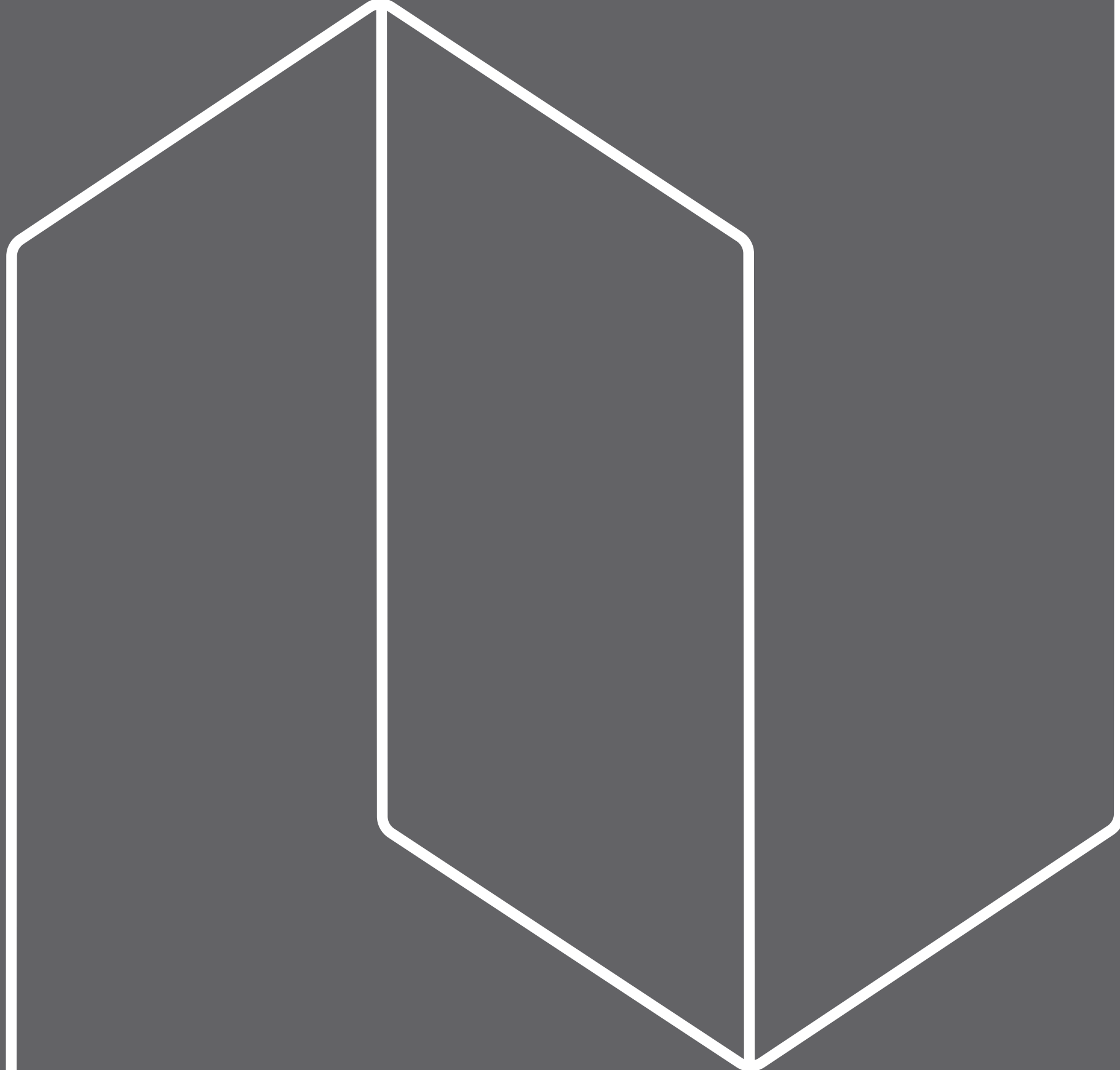
- ▶ **Мрежа организација за децу Србија (МОДС)** представља савез удружења који чине организације чланице које се баве заштитом и промоцијом права детета у Србији. МОДС се залаже за инклузивно друштво у коме сва деца одрастају безбрижно и срећно, заштићена од злостављања, занемаривања, дискриминације и насиља, и под једнаким условима остварују приступ квалитетном формалном и неформалном образовању, здравственој заштити, социјалним услугама и здравој животној средини. Треба имати у виду да, за разлику од претходно поменутих кровних организација које су уско специјализоване за циљне групе које су предмет ове Студије, у Србији не постоји организација која се залаже искључиво за права и интересе младих који излазе из система социјалне заштите.

73

⁸⁸ Г. Матковић, М. Странџковић, В. Ковачевић, *Улога невладиних организација у пружању услуга социјалне заштите*, Центар за либерално-демократске студије, Београд, 2009.

⁸⁹ Ибид.

⁹⁰ Ибид.



Холистички приступ социјалном становању

Модели стамбене подршке и
активне инклузије



**#ЕУ
ЗА ТЕБЕ**

Садржај

1. ПРИНЦИПИ ХОЛИСТИЧКИХ МОДЕЛА	6
1.1. Одрживост холистичких модела.....	7
1.2. Принцип родне равноправности	9
1.3. Принцип партиципације.....	11
2. ХОЛИСТИЧКИ МОДЕЛИ ИНКЛУЗИЈЕ РОМА	14
2.1. Положај припадника ромске националне мањине у РС.....	15
2.2. Холистички модел инклузије уз стамбену подршку путем стицања права својине на породичној кући.....	17
2.2.1. Стамбено решење.....	18
2.2.2. Обавезне комплементарне мере активне инклузије.....	19
2.2.3. Пример добре праксе	20
2.3. Холистички модел инклузије уз стамбену подршку унапређења услова становања.....	21
2.3.1. Стамбено решење.....	22
2.3.2. Обавезне комплементарне мере активне инклузије.....	23
2.3.3. Примери добре праксе.....	24
2.4. Изазови и препоруке.....	27
3. ХОЛИСТИЧКИ МОДЕЛИ ИНКЛУЗИЈЕ ЖЕНА ЖРТАВА ПОРОДИЧНОГ НАСИЉА	30
3.1. Положај жена жртава породичног насиља у РС.....	31
3.2. Холистички модел инклузије путем услуге транзитни смештај за жене жртве породичног насиља.....	33
3.2.1. Стамбено решење.....	34
3.2.2. Обавезне комплементарне мере активне инклузије.....	35
3.2.3. Пример добре праксе	36
3.3. Холистички приступ инклузији путем стамбене подршке непрофитни закуп стана или породичне куће у јавном власништву	37
3.3.1. Стамбено решење.....	38
3.3.2. Обавезне комплементарне мере активне инклузије.....	39
3.3.3. Пример добре праксе	40
3.4. Изазови и препоруке.....	41
4. ХОЛИСТИЧКИ МОДЕЛИ ИНКЛУЗИЈЕ ОСОБА СА ИНВАЛИДИТЕТОМ	44
4.1. Положај особа са инвалидитетом у РС.....	45
4.2. Холистички модел инклузије путем модела становање уз подршку за особе са инвалидитетом.....	47
4.2.1. Стамбено решење.....	48
4.2.2. Обавезне комплементарне мере активне инклузије.....	49
4.2.3. Пример добре праксе	51
4.3. Холистички модел инклузије путем стамбене подршке унапређење приступачности и услова становања	52
4.3.1. Стамбено решење.....	53
4.3.2. Обавезне комплементарне мере активне инклузије.....	54
4.3.3. Пример добре праксе	55
4.4. Изазови и препоруке.....	57
5. ХОЛИСТИЧКИ МОДЕЛИ ИНКЛУЗИЈЕ МЛАДИХ КОЈИ ИЗЛАЗЕ ИЗ СИСТЕМА СОЦИЈАЛНЕ ЗАШТИТЕ	60
5.1. Положај младих у РС који излазе из система социјалне заштите	61
5.2. Холистички модел инклузије путем становања уз подршку за младе који излазе из система социјалне заштите	63
5.2.1. Стамбено решење.....	64
5.2.2. Обавезне комплементарне мере активне инклузије.....	65
5.2.3. Примери добре праксе.....	66
5.3. Холистички модел инклузије путем стицања права својине над станом или породичном кућом путем доделе без накнаде	70
5.3.1. Стамбено решење.....	71
5.3.2. Обавезне комплементарне мере активне инклузије.....	72
5.3.3. Пример добре праксе	73
5.4. Изазови и препоруке.....	74
6. МОДЕЛ ПРИКЛАДАН ЗА РАЗЛИЧИТЕ ОСЕТЉИВЕ ГРУПЕ: СОЦИЈАЛНО СТАНОВАЊЕ У ЗАШТИЋЕНИМ УСЛОВИМА	78
6.1. Стамбено решење.....	80
6.2. Обавезне комплементарне мере активне инклузије	81
6.3. Примери добре праксе	83
6.4. Изазови и препоруке.....	86
7. ЗАКЉУЧАК	88



1. ПРИНЦИПИ ХОЛИСТИЧКИХ МОДЕЛА

1.1. Одрживост холистичких модела

При улагањима у било коју врсту инфраструктуре, укључујући и социјалну, кључно је обезбедити одрживост. Потпуна одрживост се постиже обезбеђењем институционалне, финансијске, социјалне и одрживости у домену заштите животне средине.

Институционална одрживост холистичких модела социјалног становања, којима се ова Студија бави, постиже се преузимањем даљег трајног управљања и одржавања свих створених или унапређених модела социјалног становања у власништву јединице локалне самоуправе (ЈЛС), као и свих успостављених или унапређених мера инклузије на локалу, од стране система локалне самоуправе и њених институција. Успостављени механизми међусекторске сарадње институција за управљање стамбеним фондовима са здравственим, социјалним, образовним институцијама, као и са приватним и невладиним сектором, морају се у овом случају успоставити као трајни механизми сарадње, уколико се њихово постојање кроз пилотирање и иницијално пројектно финансирање покаже успешним и ефикасним.

Нераскидиво повезано са институционалном одрживошћу и предуслов који ће је обезбедити и дугорочно одржавати, јесте **финансијска одрживост**. У случају финансијске одрживости холистичких модела које разматра ова Студија, она се планира и постиже двојако, зависно од власништва над имовином становања. За управљање и одржавање фондова социјалног становања у власништву ЈЛС мора се обезбе-

дити континуирано финансирање из јавних средстава, као и путем институција које су ово управљање трајно преузеле. Поред тога, финансијска одрживост холистичких модела који обухватају стамбену подршку у виду давања станова у непрофитни закуп, постиже се успостављањем висине закупа, који је финансијски доступан корисницима, а који неће угрозити основу за обезбеђивање средстава за одржавање станова. У случају стамбених подршки за стамбена решења у приватном власништву, корисници се путем мера активне инклузије морају довољно економски и породично ојачати, да би могли да преузму даље стабилно управљање и одржавање своје имовине. У оба случају власништва над стамбеним решењима, мере активне инклузије у погледу обезбеђења приступа образовању, здравственим и социјалним услугама, као и механизми међусекторске сарадње, морају се финансирати трајно из јавних средстава, да би се обезбедила њихова институционална одрживост.

Социјална одрживост представљених модела постиже се јачањем друштвене кохезије и социјалне укључености, праведности, равноправности, толеранције и безбедности. Постизањем социјалне одрживости превазилазе се социо-просторне неједнакости, сегрегација и маргинализација рањивих група.¹ Ово се може постићи применом методологија добре управе и првенствено активном партиципацијом корисничких група, као и примајућих заједница у свим фазама подршке, од планирања, до спровођења и праћења.

Да би холистички модели били **одрживи у домену заштите животне средине** потребно је да њихови стамбени стандарди обезбеђују енергетску ефикасност уз минимизирање енергетских губитака и избегавање потрошње необновљивих природних ресурса. У изградњи треба да буду коришћени материјали који су локално доступни, разградиви и лаки за одржавање, уз оптимизовано коришћење грађевинског земљишта. У току самог становања, корисници треба да примењују контролисано управљање отпадом, уз селекционисано одлагање и рециклажу секундарних сировина, као и избегавање свих пракси загађења животне средине, што треба да буде интегрисано у њихову обуку за стицање животних вештина.

¹ Цитирана је законска терминологија, иако се у стручним круговима препоручује термин „осетљиве групе“.

1.2. Принцип родне равноправности

⁹ Принцип родне равноправности подразумева обавезу да сваки пројекат, програм и активност интегрише питања родне равноправности како би се остварила једнака права приступа свим услугама за жене, мушкарце, девојчице и дечаке. Акциони план ЕУ за родну равноправност (2016-2020)² наглашава потребу да жене и девојчице остварују сва људска права и слободе, као и неопходност постизања родне равноправности и оснаживања жена и девојчица. УН Агенда 2030, као један од циљева одрживог развоја (циљ 5) поставља укидање свих облика родно засноване дискриминације и насиља. Укидање свих облика дискриминације жена и девојчица не само да је основно људско право, него има вишеструки ефекат на друга подручја развоја, а оснаживање жена и промовисање родне равноправности је од суштинског значаја за брже постизање одрживог развоја.

Према УНОПС-овом извештају „Инфраструктура за родну равноправност и оснаживање жена“,³ инклузивна и родно одговорна инфраструктура је од пресудног значаја за постизање родне равноправности и оснаживање жена и девојка. Мада жене и девојчице чине више од половине популације у Републици Србији (РС), родна неједнакост и даље постоји у свим областима – од приступа здравственој и социјалној заштити, образовању, преко становања и поседовања имовине, до препрека у стицању вештина које доприносе конкурентности на тржишту рада. Закон о равноправности полова РС⁴ нагла-

шава да равноправност полова подразумева равноправно учешће жена и мушкараца у свим областима и секторима, у складу са општеприхваћеним правилима међународног права, потврђеним међународним уговорима, Уставом РС и законима.

У контексту претходног, примена принципа родне равноправности представља важан аспект у реализацији холистичких модела стамбене подршке и активне инклузије осетљивих група. Потребно је да се примењује у свим фазама планирања, пројектовања и извођења. Ови принципи треба да буду прилагођени конкретном моделу, као и локалном контексту у коме се примењују. Такође, то подразумева да у реализацији самих пројеката, изради планова и буџета, у раду општинских тела и комисија, радних и пројектних тимова, на равноправан начин треба да буду заступљени жене и мушкарци. Такав приступ потребно је да постоји и према свим осетљивим групама као крајњим корисницима подршке.

Досадашња пракса показује да је услуга становања уз подршку за младе који се осамостаљују у већој мери обухватала особе мушког пола, те је још у фази планирања, односно усмеравања корисника ка услузи, потребно посветити пажњу равноправној родној заступљености девојчица и дечака, девојка и младића. Додатно, истраживања показују да су жене у Србији у знатно мањој мери власнице непокретности, што их чини

вишеструко рањивим, посебно уколико су изложене породичном насиљу. Због тога је важно да власници имовине стечене кроз холистичке моделе буду равноправно жена и муж, односно обе особе из партнерске заједнице.

Планиране мере активне инклузије треба да буду родно прилагођене и развијене на начин да уважавају специфичне потребе оба пола, како би равноправно биле доступне свима. Посебну пажњу треба посветити примени афирмативних мера како би вишеструко рањиве и често дискриминисане особе, као што су девојчице са сметњама у развоју или инвалидитетом, жене жртве породичног насиља и Ромкиње, на равноправан начин биле обухваћене мерама, од приступа адекватном становању, квалитетном образовању, здравственој и социјалној заштити до унапређивања радних вештина и компетенција, запошљивости и економске самосталности. Поред тога, како би жене могле да имају пуну корист од програма обуке, унапређивања њихових вештина и развоја производних потенцијала, потребно је узети у обзир специфичне факторе који могу утицати на доступност и ефикасност планираних мера (нпр. локација места за обуку, флексибилност термина одржавања обуке и слично), као и подстицање програма усмерених на отклањање препрека за учешће жена у планираним активностима (нпр. дневни боравак и друге релевантне услуге као подршка жени у бризи око деце, зависних чланова домаћинства, кућних послова и слично).

² Ioannides I, Directorate-General for Parliamentary Research Services (European Parliament), *EU Gender Action Plan 2016-2020*. Publications Office of the European Union, Brussels, Belgium.

³ Morgan G, Bajpai A, Ceppi P, Al-Hinai A, Christensen T, Kumar S, Crosskey S & O'Regan N. *Infrastructure for gender equality and the empowerment of women*. UNOPS, Copenhagen, Denmark.

⁴ Закон о равноправности полова Републике Србије (Службени гласник РС, бр. 104/2009)

1.3. Принцип партиципације

Партиципација грађана у друштвеном животу значи да су активно укључени у доношење одлука о питањима која се њих тичу. Учешће осетљивих група у свим фазама неког програма, од планирања преко спровођења и праћења, један је од кључних фактора за успешну реализацију било ког холистичког модела социјалног становања.

Према УН Конвенцији о правима детета⁵ и Светском програму акције за младе,⁶ активно учешће младих је централно за успешну имплементацију мера усмерених ка њима. Истиче се принцип да млади имају право да искажу своје мишљење око свих ствари које их се тичу и које на њих утичу и да се њихова гледишта озбиљно уваже. Тако је досадашња пракса у Србији показала да се успешност процеса осамостаљивања младих знатно повећава када су индивидуални планови осамостаљивања урађени уз активну сарадњу са корисницима, јер доприноси да у највећој могућој мери буду прилагођени њиховим потребама и могућностима.

Стратегија за унапређење положаја особа са инвалидитетом у РС⁷ наставља да промовише укључивање особа са инвалидитетом у креирање и спровођење политика који се њих тичу, уз мото „ништа о нама без нас“. На овај начин обезбеђује се померање тежишта са дугорочне зависности и пасивне улоге ка активирању

потенцијала и изградњи капацитета особа са инвалидитетом, као и стварање могућности да особе са инвалидитетом буду активни и продуктивни чланови друштва.

Принцип „за Роме са Ромима“⁸ наглашава потребу да Роми не буду препознати само као циљна група програма или пројекта који се спроводи, већ да буду директно укључени у све мере и активности које се односе на побољшање њихове укључености у друштво. Важност и неопходност партиципације Рома и Ромкиња у свим аспектима унапређења њиховог положаја и друштвене инклузије, у областима образовања, становања, запошљавања и стицања радног искуства, као и здравствене и социјалне заштите, наглашена је и Стратегијом за социјално укључивање Рома и Ромкиња у Републици Србији.⁹

Општа препорука бр. 35 о родно-заснованом насиљу над женама¹⁰ наглашава да је право жена на партиципацију неодвојиво од других људских права, те да је пуно учешће жена, женских организација и оних које представљају маргинализоване групе жена и девојака, неопходно за успостављање мултисекторских механизма и постизање ефикасног приступа жена свеобухватним услугама, посебно женама погођеним насиљем и испреплетаним облицима дискриминације.

У контексту свега претходног, потребно је осигурати активно учешће корисника из свих осетљивих група у свим фазама, од планирања до спровођења холистичког модела стамбене подршке и активне инклузије. Важно је да корисници активно учествују у формулисању индивидуалних планова за самосталан живот или запошљавање, како би спровођење активности из индивидуалних планова било што успешније.

Поред тога, од кључног је значаја активна партиципација свих других актера у току планирања и спровођења мера стамбене подршке и активне инклузије, у складу са њиховим одговорностима и надлежностима, а у складу са принципима добре управе. Учешће актера треба да буде и у складу са задужењима предвиђеним законским решењима, као и националним и локалним стратешким документима и акционим плановима о социјалном укључивању осетљивих група или других секторских стратешких докумената. Такође је потребно осигурати адекватну партиципацију примајуће заједнице, било да се ради о локалној заједници у чијем суседству се гради нова зграда, било о станарима постојеће зграде у којој се реализују услуге становања уз подршку или стамбена подршка у виду унапређења услова становања, како би били на адекватан начин укључени од самог почетка у планиране активности.

⁵ УН Конвенција о правима детета (Факултативни протокол уз Конвенцију о правима детета о учешћу деце у оружаним сукобима, Факултативни протокол уз Конвенцију о правима детета о продаји деце, дејој проституцији и дејој порнографији, УНИЦЕФ, Београд

⁶ *The World Programme of Action for Youth to the Year 2000 and Beyond*, United Nations, 2010

⁷ Стратегија за унапређење положаја особа са инвалидитетом (Службени гласник РС, бр. 44/2020)

⁸ *Third Status Report on the Implementation of the OSCE Action Plan on Roma and Sinti within the OSCE Area - For Roma, With Roma*, OSCE/ODIHR, 2018

⁹ Стратегија за социјално укључивање Рома и Ромкиња у Републици Србији за период од 2016. до 2025. године (Службени гласник РС, бр. 26/2016)

¹⁰ Општа препорука бр. 35 о родно-заснованом насиљу над женама, ажурирање Опште препоруке бр. 19, Комитет за елиминисање дискриминације жена, 2017.



© УНЮПС, тим пројекта ЛБУТ

2. ХОЛИСТИЧКИ МОДЕЛИ ИНКЛУЗИЈЕ РОМА

2.1. Положај припадника ромске националне мањине у РС

¹⁵ Према попису из 2011. године, у Србији се 147.604 особе¹¹ изјаснило да припада ромској националној мањини.¹² Различити извори показују да се Роми налазе међу најрањивијим групама, које се свакодневно суочавају са дискриминацијом, сиромаштвом и друштвеном искљученошћу.¹³ Међу посебно угроженима је око 23.000 Рома интерно расељених лица чијих 92% домаћинстава не може да задовољи основне потребе исхране, хигијене, здравствене заштите и образовања, као ни плаћање трошкова становања и локалног превоза.¹⁴ Према налазима пописа, међу евидентираним особама у ситуацији бескућништва било је 5.719 Рома, што је једна трећина од укупног броја пописаних особа у ситуацији бескућништва у РС.

Велика већина Рома живи у неформалним и под-стандардним насељима. У оквиру пројекта „Овде смо заједно – Европска подршка за инклузију Рома“, 2015. године мапирана су 583 подстандардна насеља, али без прецизнијих података о броју становника.¹⁵ Ово истраживање је показало да су услови живота у овим насељима често неадекватни, да је око 40% објеката подигнуто од слабих материјала неподобних за изградњу, да 38% објеката није прикључено на водоводну, а 74% на канализациону мрежу. Недостатак одговарајућих урбанистичких планова за ромска насеља, као почетног инструмента за унапређење насеља и регулисање имовинско-правног

статуса кућа, у последње време се реализује путем програма које ЕУ финансира из ИПА фондова.¹⁶

Регионално истраживање из 2017. године, које су спровели Светска банка и Програм Уједињених нација за развој (УНДП)¹⁷, пружа додатни увид у разлике које постоје између услова живота и социо-економског статуса Рома и не-Рома. Ово истраживање показује да више од 20% Рома нема приступ пијаћој води у објекту становања, док је то случај са 4% неромске популације; приближно 30% Рома нема тоалет у објекту становања, наспрам 6% у неромској популацији. Значајне разлике постоје и у вези са приступом образовању: обухват ромске деце узраста 2,5-6 година предшколским образовањем је свега 6% наспрам обухвата од 50% у већинској популацији; 85% Рома је обухваћено основним образовањем, наспрам готово потпуног обухвата у општој популацији. Стопа раног напуштања школовања је веома распрострањена међу ромским ђацима и износи 80%, а свега 65% ромских ученика заврши започету основну школу. Средњим образовањем је обухваћено тек 25% младих Рома, док у општој популацији достиже 90%, да би у високо образовање било укључило свега 2% Рома.

Последично, Роми се суочавају са знатно вишим стопама незапослености у свим старосним групама; стопа незапослености Рома је око 40%, што је четири пута више него у општој популацији. У 2019. години, укупан број незапослених припадника ромске националности пријављених на евиденцију Националне службе за запошљавање (НСЗ) био је 25.918, од чега су 49,6% биле жене.¹⁸ Као најчешћи разлози који утичу на ниже учешће Рома на тржишту рада препознати су: неадекватне вештине за рад, дискриминација, обесхрабривање, просторна сегрегација у становању, социјални капитал, недостатак информација и капитала.¹⁹

Као што из претходно наведених података произлази, а што јасно препознаје усвојен законодавни и стратешки оквир РС, ромска национална мањина је међу вишеструко осетљивим и социјално најискљученијим групама. Повећање инклузије Рома захтева ефективне и ефикасне мере у борби против дискриминације и холистички приступ у остваривању права у свим кључним областима, од приступа квалитетном образовању, здравственој и социјалној заштити, преко адекватног становања до равноправнијег приступа запошљавању.

¹¹ С. Радовановић, А. Кнежевић, *Роми у Србији*, Републички завод за статистику, Београд, 2014.

¹² Различити извори указују на то да је број Рома у Србији већи, а процене се крећу између 250.000–600.000.

¹³ Влада Републике Србије, *Трећи национални извештај о социјалном укључивању и смањењу сиромаштва у Републици Србији за период 2014–2017. године*, 2018.

¹⁴ *Процена потреба интерно расељених лица у Србији*, УНХЦР, ЈИПС, КИРС, 2011.

¹⁵ Љ. Живковић, А. Ђорђевић, *Основне карактеристике подстандардних ромских насеља у Србији* Мисија ОЕБС-а у Србији, Београд, 2015.

¹⁶ Подршка ЕУ инклузији Рома - Оснаживање локалних заједница за инклузију Рома - опис Компоненте 3

¹⁷ 2017 *Regional Roma Survey: Socio-Economic Position of Marginalised Roma in Western Balkans*, UNDP, 2018

¹⁸ Извештај о раду Националне службе за запошљавање за 2019. годину

¹⁹ Д. Влаовић Васиљевић, В. Ковачевић, Ж. Шундерић, *Анализа положаја младих у ризику и препоруке за унапређење њихове социјалне и економске инклузије*, Центар за социјалну политику и НАЛЕД, Београд, 2017.

2.2. Холистички модел инклузије уз стамбену подршку путем стицања права својине на породичној кући

17

Стамбеном подршком²⁰ омогућава се стицање права својине на породичној кући са једним станом путем доделе без накнаде, лицима, у конкретном случају Ромима, која су без стана или без одговарајућег стана. Овај вид стамбене подршке доступан је и лицима са најнижим приходима,²¹ а максимални приходи не могу прећи 1,2 просечне зараде без пореза и доприноса у ЈЛС, уз повећање границе према броју чланова домаћинства.²² Због расположивог стамбеног фонда на тржишту, који у ограниченој вредности куповине увек захтева додатне реконструкције за привођење намени, и недостатка финансијских и стручних капацитета корисника, увек се препоручује и укључивање додатне подршке доделом опреме и грађевинског материјала, као и ангажовање професионалног извођача радова за њихову уградњу. Да би породице могле на одржив начин да наставе коришћење и одржавање имовине, плаћају режисијске трошкове и подигну своје капацитете самоодрживости, потребна је континуирана подршка кроз мере активне инклузије за све чланове домаћинства, током и након усељења у кућу.

Модел се у пракси показао посебно успешним за оне ромске породице са више чланова, поготову више мушких одраслих чланова, који су или засновали своје породице или то планирају, за брзо растуће породице, посебно оне са мотивацијом да се додатно баве повтарством и држањем ситне живине и стоке, за породице које се неформално баве прикупљањем секундарних сировина због обезбеђеног складишног простора, породице које имају радно способне чланове, као и све породице са јаком мотивацијом да стекну сопствено власништво, које би даље дограђивале, дорађивале и унапређивале у складу са потребама. Овај вид унапређења услова становања Рома коришћен је у различитим ЈЛС, кроз финансирање из донаторских пројеката или локалних буџета. Модели подршке су обухватили откуп кућа са окућницом у приградским, сеоским и урбаним подручјима, доделу монтажне куће или изградњу нове куће уместо старе на приватној парцели.²³ Подршка корисницима пружана је и кроз доделу пакета грађевинског материјала за поправку куће, као и опреме и алата или малих грантова у циљу економског оснаживања.

Корисници овог модела склапају уговор са ЈЛС и власником непокретности која је предмет стамбене подршке. Уговором се регулишу међусобна права и обавезе, а он може садржати и одредбе којим се чланови домаћинства обавезују да учествују у мерама активне инклузије које су усмерене на подршку у образовању деце и запошљавању и радном ангажовању младих и одраслих.

20 Стицање права својине на породичној кући путем доделе без накнаде је вид стамбене подршке предвиђен чл. 99–100, *Закон о становању и одржавању зграда* (Службени гласник РС, бр. 104/2016 и 9/2020 - др. закон).

21 Закон о становању и одржавању зграда не предвиђа доњу границу прихода лица, односно домаћинства, које може остварити овај вид стамбене подршке.

22 Закон о становању и одржавању зграда (чл. 91) даје могућност да се највећа граница прихода одреди и на нижем нивоу одговарајућим програмом стамбене подршке.

23 З. Вуксановић-Мацура, В. Мацура, *Постојећи модели за побољшање становања Рома*, ОЕБС, Београд, 2014.

2.2.1. Стамбено решење

Стамбено решење обухвата доделу породичне куће са једним станом, грађевинског и осталог материјала и опреме, као и пружање стручно-техничке помоћи за извођење радова. Стамбено решење мора бити у складу са свим условима дефинисаним за овај вид подршке у Закону о становању и одржавању зграда, као и у складу са додатним условима дефинисаним конкретним програмом стамбене подршке путем којег се стамбено решење обезбеђује:

- ▶ треба да испуни услове одговарајућег стана, у смислу структуре, односа површине и броја чланова домаћинства, опремљености основним инсталацијама, конструктивне сигурности и безбедности, заштите од климатских утицаја и задовољења основних хигијенских услова становања²⁴

- ▶ непокретност треба да је уписана у Катастар непокретности; да не постоје нерешени имовинско-правни односи на непокретности нити било какав терет (хипотека или други вид оптерећења); куповина се врши након провере имовинско-правног статуса и физичког стања парцеле и објекта
- ▶ власници стечене непокретности су заједно жена и муж, односно обе особе из партнерске заједнице
- ▶ непокретност стечена доделом, не може бити отуђена десет година од дана стицања права својине над том непокретношћу; о забрани отуђења врши се упис забележбе у теретни лист непокретности у регистру непокретности²⁵

18

Изградња породичне куће / постављање монтажне куће на приватној парцели

Стицање права својине на породичној кући путем доделе без накнаде као вид стамбене подршке може бити реализован, поред откупа породичне куће од приватног власника, и путем **изградње** породичне куће или постављањем монтажне куће **на приватној парцели** која је у власништву корисника стамбене подршке.

Јединица локалне самоуправе обезбеђује средства (из различитих извора) за изградњу, односно набавку и постављање монтажних кућа; организује процену адекватности предложених некретнина, израду потребне техничке документације и прибављање дозвола за изградњу; организује изградњу односно постављање монтажних кућа, као и прикључке на комуналну инфраструктуру. Пожељно је да опремање куће основним уређајима (белом техником) и намештајем (кревети, столице, ормари и сл.) такође буде део овог стамбеног решења.

24 Одговарајући стан је прописан Законом о становању и одржавању зграда (Службени гласник РС, бр. 104/2016 и 9/2020 - др. закон), чл. 90.
25 Закон о становању и одржавању зграда, чл. 100.

2.2.2. Обавезне комплементарне мере активне инклузије

- 19 Пошто у овај модел подршке најчешће улазе ромске породице са најнижим финансијским, социјалним и образовним капацитетима, које због вишегенерацијских околности искључености, никада нису биле у прилици да стекну сопствену имовину, пакет подршке њиховој инклузији је свеобухватан, најкомплекснији, али и најизазовнији. Из тих разлога он мора да буде усмерен како на краткорочне мере хитне интервенције, тако и на средњорочне и дугорочне мере.
- Подршка активној инклузији треба да обухвати мере усмерене на целокупну породицу, као и на појединачне чланове домаћинства корисника стамбене подршке. Мере подршке обухватају обезбеђивање личних докумената, приступ услугама здравствене и социјалне заштите, приступ равноправном и квалитетном образовању деце и спречавање осипања из обавезног образовања, поготову женске деце, мере подизања капацитета и запошљивости, запошљавања и превазилажења препрека у социјалној инклузији, као и мере подршке Ромкињама, девојчицама и женама. Кључним аспектима подршке се сматрају:
- ▶ подршка породицама у циљу уписа деце у обавезно припремно предшколско образовање, као и подршка предшколским установама у превазилажењу препрека у укључивању ромске деце у систем предшколског образовања
 - ▶ подршка породицама у циљу уписа и спречавања осипања деце, посебно девојчица, из обавезног образовања, као и подршка образовним установама у превазилажењу препрека у инклузивном образовању
 - ▶ подршка младима и одраслима, посебно Ромкињама, у започињању или наставку формалног и неформалног образовања ради изградње и подизања запошљивости путем стажирања, професионалне праксе, стручног оспособљавања, каријерног вођења и саветовања, обуке за активно тражење посла, као и неформално образовање у складу са потенцијалима локалног тржишта рада, а у складу са претходним образовањем и склоностима корисника; мотивисање за активно тражење посла и подршка у пријави на евиденцију незапослених лица у НСЗ
 - ▶ посредовање у запошљавању и повезивање са послодавцима; подршка потенцијалним послодавцима за отварање нових радних места за запошљавање Рома и Ромкиња; обуке за познате послодавце уз наредно запошљавање са менторском подршком ново-запосленима и послодавцима; укључивање у програме за доделу субвенција за самозапошљавање, уз потребне обуке и менторску подршку за превазилажење препрека вођења бизниса, краткорочна запошљавања у виду јавних радова и сезонског запошљавања
 - ▶ подршка свим члановима домаћинства у приступу здравственој и социјалној заштити, посебно за вишеструко осетљиве (особе са инвалидитетом, старији, са хроничним болестима, расељена лица, повратници по основу споразума о реадмисији и други), укључујући и обезбеђивање личних докумената (извод из матичне књиге рођених, лична карта, здравствена књижица и др.)

2.2.3. Пример добре праксе

Додела кућа са окућницом за расељене ромске породице из Београда²⁶

У оквиру пројекта „Побољшање животних услова за најугроженије ромске породице у Београду - Саградимо дом заједно“, породицама су додељене у власништво куће са окућницом и обезбеђивана додатна подршка.

Носилац пројекта

- ▶ пројекат је реализовао УНОПС, у партнерству са Градом Београдом

Финансирање

- ▶ пројекат је финансирала Европска унија

Стамбено решење

- ▶ корисници су самостално пронашли куће са окућницом које су им, након откупа, додељиване у власништво

Карактеристике програма

- ▶ власници купљене некретнине (парцеле и куће) су обе особе у партнерској заједници
- ▶ корисницима је додељен и грађевински материјал за поправке куће и помоћ за његову уградњу
- ▶ корисницима је обезбеђивана бела техника и, по потреби, санитарни елементи
- ▶ обезбеђивани су алати и мање пољопривредне машине као мера економског оснаживања домаћинства по избору корисника
- ▶ формирано Координационо тело је обезбеђивало повезивање и укључивање институција (ЦСР, НСЗ и других) на новој локацији пресељења, да би се новим корисницима обезбедио приступ услугама
- ▶ за ЈЛС са већим бројем досељених породица програм је обезбедио додатну подршку (нпр. санитарска возила)

2.3. Холистички модел инклузије уз стамбену подршку унапређења услова становања

²¹ Унапређење услова становања сопствене имовине корисника,²⁷ у овом случају Рома, вид је стамбене подршке који се остварује кроз доделу грађевинског материјала и опреме. Због вишеструке осетљивости ове циљне групе и недостатка материјалних и стручних капацитета за самосталну уградњу грађевинског материјала, препоручује се и обавезна асистенција при његовој уградњи. Корисник може бити лице без одговарајућег стана дефинисаног законом,²⁸ са приходима који не прелазе 0,5 просечне зараде без пореза и доприноса у ЈЛС уз повећање границе према скали утврђеној законом за сваког додатног члана домаћинства. Додатне мере активне инклузије и подршке пружају се свим члановима породичног домаћинства.

Овај вид унапређења услова становања Рома коришћен је у различитим ЈЛС, кроз финансирање из донаторских пројеката или локалних буџета.²⁹ Модели подршке су обухватили доделу грађевинског материјала, понекад и стручну помоћ при уградњи, од радова на завршетку започете куће до мањих занатских интервенција.³⁰ Поједини програми су обезбеђивали и подршку за озакоњење куће која је предмет унапређења, уз обавезу Рома да учествују у извођењу једноставних, незанатских послова, као и активности на јачању социо-економских капацитета ромске заједнице.

2.3.1. Стамбено решење

Стамбено решење има следеће услове и елементе:

- ▶ да не постоје нерешени имовинско-правни односи на непокретности, односно да се непокретност налази у својини 1/1 или у сусвојини корисника стамбене подршке, или заједничкој имовини са неким од чланова породичног домаћинства, уписана у катастру непокретности без терета као:
 - непокретност која је преузета из земљишних књига или
 - непокретност изграђена пре доношења прописа о изградњи или
 - непокретност изграђена са грађевинском дозволом за коју је издата употребна дозвола или
 - непокретност уписана по Закону о озакоњењу објеката
- ▶ домаћинству се пружа подршка у виду доделе грађевинског материјала за унапређење услова становања и извођење радова за које није потребно прибављати акт надлежног органа или их је могуће извести на основу прибављеног решења о одобрењу за извођење радова.³¹

Ова стамбена подршка може бити додељена и кориснику који је пре расписивања јавног позива о додели стамбене подршке самостално или уз стручну помоћ, обезбедио одобрење неопходно за извођење радова на реконструкцији, санацији и/или адаптацији породичне куће и/или грађевинску дозволу за доградњу просторија (купатило, додатна соба, кухиња и сл.), а чијим извођењем би се унапредили неадекватни услови становања. Додатна правно-техничка помоћ може бити пружена ради добијања употребне дозволе и уписа измене некретнине у катастар непокретности, како би се постигла пуна легалност поступка и обезбедила правна сигурност поседа, као један од кључних елемената права на адекватан стан.

²⁷ Унапређење услова становања је један од пет видова стамбене подршке, ближе дефинисан чланом 101, Закона о становању и одржавању зграда (Службени гласник РС, бр. 104/2016 и 9/2020 - др. закон)

²⁸ Закон о становању и одржавању зграда, чл. 90.

²⁹ З. Вуксановић-Мацура, В. Мацура, *Стамбени модели за подстандардна ромска насеља*, ОЕБС, Београд, 2014.

³⁰ Пројекат *Побољшање животних услова за најугроженије ромске породице у Београду - Саградимо дом заједно*, финансирала је Европска унија, а имплементирала Канцеларија Уједињених нација за пројектне услуге (УНОПС).

³¹ Правилник о посебној врсти објеката и посебној врсти радова за које није потребно прибављати акт надлежног органа, као и врсти објеката који се граде, односно врсти радова који се изводе, на основу решења о одобрењу за извођење радова, као и обиму и садржају и контроли техничке документације која се прилаже уз захтев и поступку који надлежни орган спроводи (Службени гласник РС, бр. 2/2019)

2.3.2. Обавезне комплементарне мере активне инклузије

Све мере активне инклузије релевантне за припаднике ромске националне мањине, представљене у претходном моделу (стр. 19) у потпуности су релевантне и за овај модел. Пошто се овде ради о подршци породицама са извесним, иако врло ограниченим капацитетима, али и са доказаном мотивацијом за овим типом стамбеног решења, подршку инклузији треба почетно усмерити на сагледавање потреба и капацитета чланова породице. У складу са тим, приоритетно је обезбеђивање приступа свим правима у социјалној и здравственој заштити и образовању, уз информисање корисника прилагођеним и разумљивим језиком и менторску подршку у остваривању приступа, тамо где је то потребно. Пројектно се увек може додатно обезбедити подршка за здравствену негу и опрему, која је изван редовне здравствене заштите, додатна подршка за образовну инклузију деце, поготову женске, у обавезно образовање.

Подршка подизању запошљивости и запошљавању радно способних чланова породице узраста од 15 до 65 година треба да буде базирана на обједињеној процени њихових неформалних знања и вештина, мотивације и потенцијала локалног тржишта рада. Подршка се може пружити у виду обука за формално признавање квалификација у већ постојећим вештинама, што је један од трошковно најефикаснијих начина подршке, обука о писању бизнис плана за покретање сопственог бизниса, доделом бесповратних средстава за куповину алата, машина и опреме за стицање прихода или самозапошљавање, као и подршком у регистрацији малих предузећа са циљем започињања или проширивања сопственог посла у области производње/производног занатства или услужних делатности. Приоритети у области запошљавања се могу тражити краткорочно, путем јавних радова, сезонских послова или стажирања, али и дугорочно путем обука за познате послодавце или подршком послодавцима за отварање нових радних места или запошљавање теже запошљивих категорија. Општи принципи подршке запошљавању осетљивих група, укључујући и Роме, јесу да се резултат никада не постиже једнократно и само једном интервенцијом, већ да се подршка у сваком облику (само)запошљавања мора планирати дугорочније, уз обухватање обуке и менторске подршке у целом процесу.

2.3.3. Примери добре праксе

Побољшање услова становања и унапређење социо-економске ситуације Рома и Ромкиња у Војводини

Екуменска хуманитарна организација (ЕХО) кроз већи број пројеката ромским породицама пружа унапређење услова становања у поправкама и мањим доградњама кућа, углавном на територији Војводине.

Носилац пројекта

- ▶ пројекте реализује Екуменска хуманитарна организација (ЕХО) из Новог Сада

Финансирање

- ▶ пројектно финансирање из различитих извора, донације, учешће ЈЛС и Рома

Стамбено решење

- ▶ додела грађевинског материјала, обезбеђивање пројектне документације и стручне помоћи за поправку кућа и/или доградњу купатила и/или мањих просторија

Карактеристике програма

- ▶ примена широке лепезе стамбених решења: санација, адаптација, реконструкција, доградња, као и изградња кућа са основним просторијама (улаз, соба, купатило и кухиња)
- ▶ учествовање корисника, финансијски и/или радно у набавци материјала, односно извођењу радова

- ▶ пружање подршке корисницима у решавању имовинско-правних односа и процесу озакоњења куће
- ▶ пружање подршке корисницима у виду доделе бесповратних средстава за самозапошљавање, остваривање прихода, средстава за рад (моторна тестера, мотор за чамац и др.), као и домаћих животиња (овце, свиње, пилићи)
- ▶ организовање обуке за жене и мушкарце за самостално заступање права и интереса заједнице
- ▶ унапређење комуналне инфраструктуре у насељу, путем изградње водовода, бунара, канализације или септичких јама
- ▶ ради подстицања социјалне кохезије са окружењем, у неким случајевима, пружање подршке и околном, неромском становништву, уколико има потребу за одређеном врстом стамбене и друге подршке

25 | **“Изградити наду – унапређење услова живота у ромским насељима”, Кошице, Словачка**

Environmental Training Project (ETP) Словачка, са седиштем у Кошицама, непрофитна је консултантска организација која је у протекле две и по деценије реализовала већи број пројеката из области образовања, рада са младима, подршке старим лицима. Значајан сегмент рада ове организације је обезбеђивање грантова и микрокредита ромским породицама да кроз самоградњу изграде или реконструишу своју кућу, уз пружање и других видова подршке, посебно кроз васпитно-образовни рад са децом.

Носилац пројекта

- ▶ пројекте реализује *ETP*, Кошице, Република Словачка

Финансирање

- ▶ пројектно финансирање из различитих извора: републичког буџета, донација међународних организација и приватних компанија, из средстава *ETP* Словачка, као и уз финансијско учешће корисника кроз враћање микрокредита; корисницима се додељују бесповратни грантови и микрокредит за набавку грађевинског материјала и дозвола за изградњу; вредност микрокредита је око 1.200 евра који корисници отплаћују током четири године, док је максимална вредност бесповратних средстава 6.000 евра.

Стамбено решење

- ▶ ромске породице, углавном младе, које су имале сопствену кућу и биле спремне и мотивисане да учествују у пројекту самоградње, прошле су обуку и добиле микрокредите за набавку дела грађевинског материјала за реконструкцију кућа; радове на реконструкцији изводе обучени корисници, под свакодневним вођством стручњака из *ETP* Словачка; уколико је потребно, јединица локалне самоуправе обезбеђује комуналну инфраструктуру.

Карактеристике програма

- ▶ низ састанака и радионица са различитим службама локалне самоуправе које су биле укључене у пројекат, ради јачања капацитета запослених, обезбеђивања интер-секторске сарадње, као и праћења напретка на пројекту
- ▶ редовни састанци са ромском заједницом у насељу. Корисници, ромске породице које се укључе у пројекат, обавезни су да присуствују свим састанцима и радионицама које се организују у насељу, као и састанцима са јединицом локалне самоуправе
- ▶ корисници су обавезни да прођу курс финансијског образовања у оквиру програма штедње, као и да током планирања и припреме пројекта штеде 50 евра месечно, а најкраће током периода од 12 месеци
- ▶ корисници су обавезни да прођу обуку за самоградњу у трајању од 12 месеци, како би учествовали у радовима на поправци сопствене куће, али и да би стекли вештине за даље радно ангажовање и укључивање у тржиште рада
- ▶ деца из корисничких породица обавезна су да редовно похађају школу, док програм за њих обезбеђује подршку у виду уџбеника, одеће и обуће
- ▶ додатна подршка се пружа деци, младима и њиховим родитељима, у сарадњи са ЈЛС и школама, у центрима месних заједница или у новоизграђеним центрима заједнице у којима се организују социјалне и образовне услуге у складу са потребама различитих генерација са мотом „од јаслица до каријере“

2.4. Изазови и препоруке

27

У обезбеђивању холистичких модела социјалног становања за Роме треба имати у виду кључне изазове, као што су:

- ▶ недовољни капацитети ЈЛС и других актера за спровођење стамбеног решења и мера активне инклузије корисника уз интерсекторски и холистички приступ
 - обезбеђивање екстерне подршке ЈЛС у планирању свих елемената стамбене подршке и мера активне инклузије, уз дугорочно јачање капацитета ЈЛС и других актера
- ▶ недовољни капацитети (у комуникацији, истраживању тржишта, финансијски) потенцијалних корисника да идентификују непокретности адекватне у правно-власничком, конструктивном и техничком погледу³²
 - пружање подршке корисницима у проналажењу адекватне непокретности
- ▶ мали обим непокретности које имају решен имовинско-правни статус, односно одговарајуће дозволе за изградњу и употребу³³
 - интензивирање правне и стручно техничке помоћи корисницима од стране ЈЛС у току трајања расписа позива како би убрзано регулисали имовинско-правне односе над кућом и парцелом или окончили процес озакоњења

- ▶ редовно покривање трошкова комуналних услуга и одржавања некретнине од стране корисника
 - омогућавање приступа услугама социјалне заштите у складу са испуњавањем критеријума за подршку, подршка за приступ субвенционисаним плаћањима комуналних услуга у складу са локалним прописима, примена потпуног пакета подршке подизања запошљивости и запошљавања, као и праћење и омогућавање менторске подршке у прилагођавању и проналажењу дугорочних решења економске самосталности
- ▶ укљученост свих чланова породице у стицање прихода на дневном нивоу у неформалној економији онемогућава чланове породице да се редовно посвете стручном усавршавању у било ком облику
 - уз плаћене трошкове обуке, неопходно је обезбедити и финансијске накнаде у току трајања обуке, као и представљање предности укључивања у формално тржиште рада
- ▶ висок ниво предрасуда, дискриминације и сегрегације, посебно у стамбеном погледу
 - мере инклузије треба спроводити интегрисано ка смањењу опште дискриминације и предрасуда, избегавању сегрегације при планирању стамбене подршке, активном укључивању примајућих заједница и систематским акцијама на изградњи социјалне инклузије

- ▶ висок ниво предрасуда, дискриминације и сегрегације, посебно у запошљавању³⁴
 - мере инклузије треба спроводити интегрисано ка смањењу опште дискриминације и предрасуда, уз акције усмерене на послодавце, као и уз конкретне мере подршке појединцима и послодавцима у одрживом запошљавању
- ▶ посебан вишеструко дискриминисан положај ромских жена у породици, као и у широј заједници
 - захтева посебне приступе њиховој активној инклузији, који треба да обухвате: најшире мере превенције раних бракова, препознавања породичног насиља и механизме превазилажења; подршке спречавања осипања из образовања и укључивања у функционално основно образовање; у случају да је до осипања већ дошло у обавезном образовању, обезбеђивање подршке у стицању квалификација у складу са капацитетима, интересовањима и потребама локалног тржишта; подршке бризи о деци и зависним одраслим и старијим члановима породице, као и подршке запошљавању; све ове подршке потребно је спроводити уз континуирану индивидуалну менторску подршку

- ▶ социјална и економска искљученост свих чланова породице (искљученост деце из предшколског образовања, висок степен осипања из обавезног образовања, присуство акутних и хроничних здравствених тегоба непокривених здравственим осигурањем, ниски образовни и квалификациони статус, као и искљученост са формалног тржишта рада)
 - захтева холистички интегрисан приступ адресирању свих сектора искључености истовремено, као што се промовише овом Студијом
- ▶ немотивисаност за укључивање на формално тржиште рада због комбинације више фактора
 - планирање и спровођење интегрисаних мера подршке у складу са националним и локалним стратешким документима, ради превазилажења утврђених узрока и подстицања мотивације за укључивање на формално тржиште рада

28

³² Код стицања права својине на породичној кући путем доделе без накнаде.
³³ Код унапређења услова становања.

³⁴ Балкански барометар за 2020. годину Регионалног савета за сарадњу указује да 90% послодаваца не би запослило Роме - <https://www.rcc.int/balkanbarometer/publications>.



© 2021 Shutterstock

3. ХОЛИСТИЧКИ МОДЕЛИ ИНКЛУЗИЈЕ ЖЕНА ЖРТАВА ПОРОДИЧНОГ НАСИЉА

3.1. Положај жена жртава породичног насиља³⁵ у РС

³¹ Министарство унутрашњих послова РС је 2017. године евидентирало 7.016 кривичних пријава за насиље у породици, што је за 88% више него у 2014. години.³⁶ У 2019. години ЦСР су евидентирали 13.631 пријаву за физичко насиље чије су жртве пунолетне особе, од чега су 73.4% пријава поднеле жене.³⁷ У протеклој деценији, више од 320 жена убијено је од стране партнера или мушкарца из најближег окружења.

Женама жртвама породичног насиља доступна је услуга смештаја у прихватилишта, односно сигурне куће, мада су тренутни капацитети недовољни. У 2018. години у 15 сигурних кућа боравило је 358 особа, најчешће из урбане средине (66% од укупног броја корисница), старосне доби између 25 и 64 године.³⁸ Сигурне куће су организоване као део система услуга социјалне зашти-

те: пружаоци услуга су из јавног сектора, односно ЦСР (78% корисница у 2018. години), као и лиценциране организације цивилног друштва (ОЦД). Сигурне куће женама и њиховој деци пружају ургентан и привремени боравак, као и основну подршку у изласку из насиља (правну, медицинску, психолошку и сл.). Боравак у сигурној кући је бесплатан за кориснице и њихову децу, а трошкове организовања услуге углавном носе ЈЛС, уз мањи удео из наменских трансфера из републичког буџета (9% од укупних расхода у 2018. години). Пружање ове услуге социјалне заштите је скупо и организационо захтевно. То су, између осталог, разлози због којих око 43% ЈЛС у Србији жртве насиља најчешће смешта у другу породицу, углавном у породицу порекла жртве насиља или код пријатеља жртве.³⁹

Женама жртвама насиља у породици доступна је и услуга СОС телефона, као један од најзначајнијих начина за помоћ и подршку. Услуга СОС телефона спада у групу саветодавно-терапијских и социјално-едукативних услуга, које би, према Закону о социјалној заштити, требало да буду финансиране из буџета ЈЛС.

Строго постављени критеријуми и услови често онемогућавају жене жртве насиља да остваре нека од припадајућих права. Подаци показују да жене и деца жртве насиља у породици, које евидентирају ЦСР, чине тек око 2% од укупног броја корисника социјалних услуга.⁴⁰ Налази Заштитника грађана РС указују да услуге рехабилитације за жене жртве породичног насиља нису плански успостављене, да се ресурси локалних заједница користе недовољно, а да се жртвама углавном нуди краткорочно измештање из сопственог дома, уз ретке пилот програме економског, социјалног и психолошког осамостаљивања и оснаживања за самосталан живот.⁴¹ Поред тога, ОЦД које пружају подршку женама, суочавају се са недостатком средстава, што је значајна препрека континуираном пружању услуга и подршке. Жене које поседују довољна финансијска средства у могућности су да на приватном тржишту себи изнајме стан, док су оне које немају средстава или стамбену подршку проширене породице приморане да се врате насилнику (који је најчешће и власник стана), што указује на то да су финансијска несигурност и економска зависност од партнера међу честим разлозима за останак у насилној заједници.

Подаци који су претходно изнети указују на потребу за дугорочним мерама подршке, посебно у области економског оснаживања и приступа адекватном становању. Законским решењима и стратешким мерама координација и сарадња између надлежних служби и институција, препозната је као једна од системских мера у циљу пружања подршке женама жртвама насиља у оквирима интегрисаних услуга и холистичког приступа.

³⁵ Цитирана је законска терминологија, иако се у стручним круговима препоручује термин „жена са искуством насиља у породици“.

³⁶ Знања о насиљу/Бројке о насиљу, Сигурна кућа

³⁷ Синтезни извештај о раду центара за социјални рад у Србији за 2019. годину, Републички завод за социјални рад, Београд, 2020.

³⁸ М. Матковић, М. Страњаковић, *Мапирање услуга социјалне заштите и материјалне подршке у надлежности јединица локалних самоуправа у Републици Србији*, Тим за социјално укључивање и смањење сиромаштва, Београд, 2020

³⁹ Национална стратегија за спречавање и сузбијање насиља над женама у породици и у партнерским односима (Службени гласник РС, бр. 27/2011)

⁴⁰ Д. Пешић, *Заштита и подршка за жене са искуством насиља: анализа локалних политика у Републици Србији*, Аутономни женски центар, Београд, 2016.

⁴¹ *Посебан извештај заштитника грађана о примени општег и посебних протокола за заштиту жена од насиља*, Заштитник грађана Републике Србије, Београд, 2014.

3.2. Холистички модел инклузије путем услуге транзитни смештај за жене жртве породичног насиља

³³ Овај вид становања уз подршку намењен је женама жртвама породичног насиља које напуштају сигурну кућу или други вид смештаја. Након изласка из сигурне куће, женама је често потребан наставак подршке како би изградиле сопствене вештине за самосталан живот и успешније се укључиле у заједницу. Кроз организовање одговарајућег и безбедног стамбеног смештаја и пратећих услуга, у ограниченом временском периоду не краћем од две годи-

не, женама се обезбеђује доступна, стабилна и разноврсна подршка и транзиција ка економској самосталности и активном укључивању у заједницу.⁴² Са женама могу боравити и њихова деца. Овај вид становања уз подршку ЈЛС могу развијати као иновативну услугу социјалне заштите, као додатни модел у склопу услуга смештаја, сходно Закону о социјалној заштити и другим националним и локалним прописима.⁴³

Пружалац услуге може бити правно лице са обезбеђеном лиценцом за пружање услуге становања уз подршку за ову циљну групу, као и ЦСР или друга посебна институција социјалне заштите (засебно правно лице), коју оснива ЈЛС. Овакав вид услуге становања уз подршку који је намењен женама жртвама породичног насиља у Србији није развијен. Тренутно постоји један пример слично организоване услуге и подршке који функционише у Београду и намењен је жртвама трговине људима, а који реализује лиценцирана ОЦД.⁴⁴

3.2.1. Стамбено решење

Овај модел становања уз подршку организује се у стану или породичној кући, из фонда станова у јавном власништву, власништву пружаоца услуге или у стамбеном простору који се изнајмљује на тржишту од трећег лица, уз могућу адаптацију, санацију или реконструкцију у складу са стандардима за организовање ове услуге. За жене које имају децу, пожељно је организовати смештај у засебном стану, како би се избегла пренасељеност до које може доћи у заједничком стану. Локација, објекат и стамбени простор морају задовољити минималне структуралне и функционалне стандарде, који одговарају услугама становања уз подршку.⁴⁵

- ▶ објекат треба да је у насељеном месту и у близини јавног превоза, прикључен на основну инфраструктуру; топлотна, звучна и хидро изолација морају бити у складу са свим техничким стандардима, уз обезбеђен одговарајући систем загревања простора
- ▶ обавезна је примена законских правила приступачности за кориснице које се отежано крећу или се крећу уз употребу колица
- ▶ минимална површина и структура стамбеног простора за индивидуализован смештај треба да буде у складу са одговарајућим станом према Закону о становању и одржавању зграда⁴⁶

- ▶ за заједнички смештај, минимална површина стамбеног простора је 12 м² по корисници, а структура стамбених јединица треба да обезбеди обављање основних животних функција: спавање, обедовање, дневни боравак и одржавање хигијене корисника
- ▶ у једном стану може бити смештено највише шест корисница, а у једној соби највише две особе; оптимално је да у једном стану буду 3 до 4 особе, при чему је пожељно да свака особа има засебну собу⁴⁷
- ▶ код адаптације постојећег стана за пружање услуге, препоручују се претходне консултације са станарима у згради, ради сензибилизања и прихватања нових станара од стране локалне заједнице
- ▶ пружалац услуге, по потреби, успоставља процедуру за обезбеђивање тајности локације и безбедности корисница и ангажованог особља (нпр. инсталирање сигурносне опреме, алармних система, система реаговања, закључавање врата, ангажовање чувара, правила о дозвољеним посетиоцима, сарадња са полицијом по питању безбедности и др.)

⁴² Боравак може бити и дужи, до обезбеђивања дугорочног стамбеног решења.

⁴³ Иновативне услуге социјалне заштите могу се финансирати или кофинансирати наменским трансферима, а према чл. 207. Закона о социјалној заштити (Службени гласник РС, 24/2011)

⁴⁴ „Атина” - Удружење грађана за борбу против трговине људима и свих облика родно заснованог насиља

⁴⁵ Правилник о ближим условима и стандардима за пружање услуга социјалне заштите (Службени гласник РС, бр. 42/2013, 89/2018 и 73/2019)

⁴⁶ Закон о становању и одржавању зграда (Службени гласник РС, бр. 104/2016 и 9/2020 - др. закон)

⁴⁷ На основу искуства организација цивилног друштва које спроводе средње програме.

3.2.2. Обавезне комплементарне мере активне инклузије

35 | Подршка активної инклузији треба да обухвати мере приступа услугама здравствене и социјалне заштите, укључујући и психосоцијалну и медицинску подршку, као и мере подизања капацитета и запошљивости, мере запошљавања и превазилажења препрека у социјалној инклузији, уз обавезан индивидуални приступ у току свих ових процеса. Мере подршке треба да обухвате и децу, посебно у циљу наставка и завршетка образовања. Кључним аспектима подршке се сматрају:

- ▶ израда индивидуалних планова запошљавања уз активну партиципацију жена, уз подршку путем каријерног вођења и саветовања
- ▶ наставак формалног и неформалног образовања жена у циљу изградње и подизања капацитета запошљивости путем стручног оспособљавања, каријерног вођења, саветовања и неформалног образовања у складу са потенцијалима локалног тржишта рада, а у складу са претходним образовањем и склоностима корисница

- ▶ посредовање у запошљавању и повезивање са послодавцима, као и подршка потенцијалним послодавцима за отварање нових радних места
- ▶ подршка за практичну примену социјалног предузетништва и повезивање корисница са социјалним предузећима из приватног и/или цивилног сектора
- ▶ правна подршка, породична медијација и саветовања
- ▶ саветодавно-терапијске и социо-едукативне услуге за све чланове породице
- ▶ подршка деци у образовању и завршетку школовања, укључујући и успостављање контакта са васпитно-образовним установама, како би се деца укључила у нову школу (уколико је дошло до пресељења у друго место становања) и успешно наставила школовање

3.2.3. Пример добре праксе

Становање уз подршку Удружење грађана за борбу против трговине људима и свих облика родно заснованог насиља Атина, Београд⁴⁸

Удружење грађана „Атина“ ангажовано у области борбе против трговине људима и свеобухватног социјалног укључивања жртава трговине људима и родно заснованог насиља, девојкама и женама, жртвама трговине људима пружа безбедан смештај и исхрану, као и додатне мере подршке за осамостаљивање и укључивање у друштво.

Пружалац услуге

- ▶ Удружење грађана „Атина“ из Београда, лиценцирани пружалац услуге становање уз подршку

Финансирање

- ▶ пројектно финансирање

Стамбено решење

- ▶ стан је у власништву трећег, приватног лица, а закуп се плаћа на месечном нивоу
- ▶ у стану је смештено 3 до 4 особе (жене и њихова деца); пожељно је да свака особа има своју собу, с тим да мајке са децом користе исту собу

Карактеристике програма

- ▶ услуга становање уз подршку је доступна и дуже од две године, све док се особе налазе у стању социјалне потребе

- ▶ корисницама су обезбеђени бесплатна исхрана, одећа, обућа и средства за личну хигијену
- ▶ корисницама се пружа подршка у виду: регулација грађанско-правног статуса, посредовања у остваривању права код релевантних институција, описмењавања и учења, медицинске подршке, психолошке подршке, правног саветовања, неформалног образовања (радионице и сл.), подршке у проналажењу посла, другим видовима подршке уколико је потребно
- ▶ подршка у економском оснаживању корисница се остварује и кроз сарадњу Удружења грађана „Атина“ и приватног сектора, као и повезивањем корисница са потенцијалним послодавцима
- ▶ Удружење грађана „Атина“ је основало социјално предузеће пекару/ресторан „Bagel Бејгл“⁴⁹ која упошљава кориснице; оне пролазе одговарајућу обуку, радно су ангажоване и остварују лични приход; целокупан приход од рада ресторана одлази за финансирање саме услуге смештаја и додатне подршке.

⁴⁸ Безбедан смештај - „Атина“ - Удружење грађана за борбу против трговине људима и свих облика родно заснованог насиља

⁴⁹ Bagel Бејгл, пекара - социјално предузеће Удружења грађана „Атина“

3.3. Холистички приступ инклузији путем стамбене подршке непрофитни закуп стана или породичне куће у јавном власништву

³⁷ Корисници стамбене подршке,⁵⁰ међу којима су и жене жртве породичног насиља, могу остварити право на непрофитни закуп стана у јавној својини, а у циљу обезбеђивања дугорочног стамбеног решења као једног од кључних предуслова за одржив независтан живот. Додатна подршка корисницама и њиховој деци пружа се кроз мере активне инклузије у циљу трајног и одрживог оснаживања за самостални живот.

У пракси, жене жртве породичног насиља нису биле кориснице овог вида стамбене подршке у РС јер нису биле препознате као потенцијална циљна група, нити као лица из осетљивих група којима је потребна посебна подршка при обезбеђивању адекватног стана.⁵¹ Жене жртве породичног насиља које излазе из сигурних кућа или више нису у могућности да користе друге облике привременог смештаја (у породици порекла или код пријатеља), а желе да започну самосталан живот, најчешће не поседују стан у сопственом власништву у који би могле да се уселе, а цене закупа станова на приватном тржишту често су превисоке за њихова примања (уколико их имају). Због тога изнајмљивање стана у јавној својини по непрофитном закупу, женама жртвама породичног насиља обезбеђује ценовно доступан стан, уз услов да постоји и додатна социјална подршка, као и мере активне инклузије како би се обезбедила економска самосталност.

3.3.1. Стамбено решење

Стамбено решење чини стан или породична кућа у јавној својини, који се не може отуђити, а који се даје у непрофитни закуп женама жртвама породичног насиља и њиховој деци. Стамбено решење има следеће елементе и услове:

- ▶ некретнине се налазе на различитим локацијама и могу се обезбеђивати на следеће начине:⁵²
 - прибављањем стана у јавно власништво куповином на тржишту, уз реконструкцију, санацију и/или адаптацију, уколико је потребно или
 - коришћењем постојећих станова у јавној својини, уз потребну реконструкцију, санацију и/или адаптацију, уколико је потребно или
 - постављањем монтажне или изградњом породичне куће на парцели у јавном власништву
- ▶ уколико је у питању изградња, локација треба да: има могућности прикључивања на инфраструктурну мрежу; буде у близини постојећег становања, као и у близини јавног превоза, јавних и комерцијалних услуга (основне школе, дечије и здравствене установе, центра снабдевања) и зелених површина; има могућности комбиновања са другим видовима становања и сродним функцијама (ради спречавања просторне сегрегације); буде на терену безбедном за изградњу; удаљена од извора загађења и других негативних утицаја⁵³
- ▶ сама стамбена јединица треба да испуни услове одговарајућег стана,⁵⁴ у смислу структуре, односа површине и број чланова домаћинства, опремљености основним инсталацијама, конструктивне сигурности и безбедности, заштите од климатских утицаја и задовољења основних хигијенских услова становања
- ▶ по потреби, треба успоставити процедуру за обезбеђивање тајности локације и безбедности корисница (инсталирање сигурносне опреме, алармних система, система реаговања и др.)
- ▶ уговор о непрофитном закупу се закључује на период од пет година, уз могућност обнављања под истим условима и са истим роком, на писмени захтев закупца
- ▶ непрофитни закуп стана се обрачунава на годишњем нивоу, а начин обрачуна прецизиран је Правилником о јединственој методологији обрачуна непрофитне закупнине⁵⁵

⁵² Непокретност обезбеђена на овај начин не може бити отуђена из јавне својине.

⁵³ Више о критеријума за одређивање адекватне локација за изградњу објеката у оквиру стамбене подршке видети у публикацији *Критеријуми за евалуацију локација за социјално становање*, израђеној је у оквиру пројекта „Побољшање животних услова за најугроженије ромске породице у Београду - Саградимо дом заједно“ који је финансирала ЕУ, а имплементирао УНОПС

⁵⁴ Одговарајући стан је прописан Законом о становању и одржавању зграда (Службени гласник РС, бр. 104/2016 и 9/2020 - др. закон) чл. 90.

⁵⁵ Правилник о јединственој методологији обрачуна непрофитне закупнине (Службени гласник РС, бр. 90/2017)

⁵⁰ Давање стана у јавној својини у закуп под условима непрофитног закупа је вид стамбене подршке ближе дефинисан чл. 93. и 94. Закона о становању и одржавању зграда (Службени гласник РС, бр. 104/2016 и 9/2020 - др. закон)

⁵¹ З. Вуксановић-Маџура, В.М. Чолић Дамјановић, *Социјално становање у Србији*, Палго, Београд, 2016.

3.3.2. Обавезне комплементарне мере активне инклузије

³⁹ Поред обезбеђивања приуштивног, трајног, функционалног и безбедног стамбеног решења, за жене жртве породичног насиља, најчешће са децом, које су прошле транзициони период одвајања од насилника, најбитнија је подршка која ће им обезбедити трајну економску и социјалну самоодрживост. Управо се немогућност постизања економске самоодрживости у пракси показала као кључни фактор честог враћања насилницима, поред осталих психо-социјалних фактора. У том циљу као подршке женама остају битни сви приступи социјалној и здравственој заштити, образовању и запошљавању, као и све појединачне мере наведене у претходном моделу (стр. 35).

Да би се постигао горе наведени дугорочни циљ, подршке треба фокусирати на:

- ▶ обезбеђивање основног намештаја и кућних апарата
- ▶ посредовање у запошљавању и samozapoшљавању, који ће довести до дугорочне економске самоодрживости, уз претходне мере подизања запошљивости уколико је то потребно
- ▶ психосоцијалне и саветодавне подршке, које ће јачати самопоуздање и здраве начине превазилажења изазова, било у облику индивидуалне подршке, оснивањем група самопомоћи или укључивањем у друге постојеће групе за подршку
- ▶ иновативне и међусекторске моделе превазилажења изазова истовремене бриге о деци и стицања прихода, било новим услугама у заједници, комплементарним повезивањем са осталим члановима уже стамбене заједнице или укључивањем деце у постојеће дневне услуге у заједници.

3.3.3. Пример добре праксе

Жене жртве породичног насиља у Србији први пут су препознате и наведене као кориснице стамбене подршке усвајањем Закона о становању и одржавању зграда из 2016. године. То је један од разлога што ова циљна група у РС није била обухваћена ранијим стамбеним програмима, као што су социјално становање за давање у закуп и други програми. Услед недостатка примера из домаће праксе, надаље је приказан пример добре праксе уз ЕУ.

Подршка и становање за жене жртве породичног насиља, Стамбена асоцијација SONAS, Даблин, Ирска⁵⁶

Стамбена асоцијација SONAS је своје активности усмерила на пружање квалитетног и безбедног смештаја, као и квалитетне и ефикасне холистичке подршке усмерене на постизање сигурности и добробити жена и деце која трпе насиље у породици. Услуге се пружају у региону града Даблина, Ирска.

Носилац активности

- ▶ Стамбена асоцијација „SONAS – Freedom From Domestic Violence“ из Даблина

Финансирање

- ▶ Стамбена асоцијација SONAS обезбеђује станове из сопственог фонда станова, одржава и управља становима и финансира организовање других мера холистичке подршке. За своје активности SONAS добија континуирану финансијску подршку од Владе Републике Ирске.

Стамбено решење

- ▶ Стамбена асоцијација SONAS располаже са око 100 станова на већем броју локација у Даблину. Станови се, као појединачне јединице, налазе у стамбеним зградама на различитим локацијама, а могу бити и у једној згради са 4 до 10 станова. Корисницама се станови дају по основу уговора о закупу на 2 до 5 година, са могућношћу продужења.

41

Карактеристике програма

- ▶ процена ризика и планирање безбедности током свих фаза пружања подршке и боравка у становима представља изузетно важан део рада са корисницама
- ▶ развијен програм текућег и инвестиционог одржавања зграда и станова, као и процедуре управљања некретностима; сопствени „стамбени програм“ омогућава одговарајућу структуру закупа у складу са финансијским могућностима корисница и одрживост система подршке
- ▶ успостављен интерни систем праћења корисница, подршке и ефеката
- ▶ подршка је заснована на правима жене и детета; рад са децом, њихова заштита и добробит, један је од најважнијих аспеката подршке
- ▶ подршка се одвија кроз међусекторску сарадњу са службама из јавног сектора (полиција, судство, здравство, образовање) и ОЦД, а обухвата: правну помоћ и заступање на суду, психо-социјална саветовалишта, рад стручног тима са децом, заступање корисница пред различитим институцијама и посредовање у вези остваривања услуга (нпр. упис деце у јаслице и школу). Планови подршке се праве у сарадњи између корисница и пружаоца услуге, а подршка је прилагођена индивидуалним потребама корисница

3.4. Изазови и препоруке

- ▶ услуга становање уз подршку за жене жртве породичног насиља није експлицитно наведена као услуга социјалне заштите
 - укључивање ове услуге у одлуку о успостављању услуга социјалне заштите које доносе скупштине ЈЛС, као услуга становања уз подршку или као иновативна услуга, уз прецизирање структурних и функционалних стандарда
 - обезбеђивање стабилних извора финансирања из локалних буџета и/или кроз наменске трансфере из републичког буџета
- ▶ ограничен број лиценцираних пружалаца услуге становање уз подршку за жене жртве породичног насиља, посебно међу ОЦД, и поред иновативних пракси и њиховог богатог искуства у овом сектору
 - пилотирање интерсекторских услуга овог типа, подршка ОЦД у испуњавању услова лиценцирања, обезбеђивање трајног буџетског финансирања ових холистичких услуга
- ▶ код непрофитног закупа, мали број одговарајућих станова у јавном власништву, на различитим и адекватним локацијама, за организовање стамбене подршке
 - примена различитих опција прибављања, изградње и обезбеђивања станова у јавном власништву

- ▶ ограничене финансијске могућности за плаћање непрофитног закупа и других трошкова становања, услед ограничених финансијских средстава корисница
 - успостављање јасних правила за подршку уколико постоје тешкоће у плаћању закупа, у случају неплаћања и санкција за неплаћање
 - успостављање баланса између висине закупа који ће бити финансијски приуштив корисницама, а који неће угрозити систем обезбеђивања средстава за одржавање станова
 - додатно субвенционисање комуналних трошкова, остваривање права на стамбени додатак или краткорочну материјалну социјалну помоћ за покривање трошкова становања, као и примењивање мера за економско оснаживање корисница

- ▶ достизање одрживе економске самосталности корисница, као предуслова трајне могућности одвајања од насилника
 - фокусирање на подршке одрживом стицању прихода и запошљавању у складу са капацитетима корисница и локалног тржишта рада, подршке подизању запошљивости путем формалног и неформалног образовања и мера активне политике запошљавања
- ▶ изазови усклађивања бриге о деци и стицања прихода самохраних мајки
 - јачање међусекторске сарадње и развој иновативних услуга за обезбеђивање услуга социјалне заштите за бригу о деци, уз максималну подршку образовног система
- ▶ превазилажење улоге жртве уз трајни излазак из насилних породичних односа и функционално превазилажење трауматских искустава
 - саветодавно-терапијске и социјално-едукативне подршке, уз развијање иновативних модела подршке и мултисекторског јачања капацитета

42



© 2021 Shutterstock

4. ХОЛИСТИЧКИ МОДЕЛИ ИНКЛУЗИЈЕ ОСОБА СА ИНВАЛИДИТЕТОМ

4.1. Положај особа са инвалидитетом у РС

⁴⁵ Особе са инвалидитетом чине 8% укупне популације у РС и препознате су као једна од група најосетљивијих на дискриминацију, сиромаштво и ризик од сиромаштва. Пописом становништва из 2011. године, евидентирано је 571.780 особа са инвалидитетом, просечне старости око 67 година.⁵⁷ Међу њима већи је удео жена (58,2%), него мушкараца, при чему жене са инвалидитетом имају нижи ниво образовања у поређењу са мушкарцима са инвалидитетом. Жене и девојчице са инвалидитетом се налазе у нарочито неповољном положају и често се сусрећу са вишеструком дискриминацијом.

Према подацима из пописа, 12,2% од укупног броја особа са инвалидитетом није похађало основно образовање. Велики број деце је и даље изван образовног система, на шта указују подаци да 5% деце има неки инвалидитет, док је међу школском децом свега 1,2% са инвалидитетом. Иако је стратешко опредељење РС развој инклузивног образовања, образовање деце са инвалидитетом и даље се одвија кроз два паралелна система – редовни и специјални. Процена је да је током 2014/2015. основно и средње образовање похађало око 14.200 деце са сметњама у развоју, при чему 6.708 у оквиру школа за ученике са сметњама у развоју и око 7.500 у систему редовних школа.

Попис становништва показује да је 12,4% особа са инвалидитетом било економски активно, а само 9% запослено. Преовлађујући извор прихода особа са инвалидитетом биле су пензије (61,7%). У категорији издржаваних лица било је 20,5% (од чега 70,3% жене), зараду или друга примања по основу рада остваривало је 6,8%, а социјална примања 4,9% од укупног броја особа са инвалидитетом. Известан напредак учињен је доношењем Закона о професионалној рехабилитацији и запошљавању:⁵⁸ у 2019. години 57 предузећа за професионалну рехабилитацију и запошљавање особа са инвалидитетом запошљавало је 1.128 особа са инвалидитетом, од чега су 40,95% биле жене.⁵⁹ Истовремено, приступ тржишту рада за особе са инвалидитетом је и даље ограничен, па је 2019. године на евиденцији НСЗ било 13.331 особа са инвалидитетом, од чега су 41,8% биле жене.⁶⁰

Значајан број особа са инвалидитетом, њих 16.732 у 2018. години, био је смештен у различите врсте резиденцијалног смештаја.⁶¹ Деца са сметњама у развоју и инвалидитетом ређе су обухваћена деинституционализацијом од друге деце. Стратегија унапређења положаја особа са инвалидитетом РС наглашава да становање особа са инвалидитетом представља посебан изазов, јер директно утиче на њихову изолованост и могућност друштвеног укључивања. Упркос томе, адаптације места становања особа са инвалидитетом нису системски решене, већ су особе са инвалидитетом принуђене да саме обезбеде финансијска средства за адаптацију, као и да испуне захтевне процедуре за добијање неопходних сагласности. Радне средине, као и образовне установе такође су често неприступачне, што особама са инвалидитетом додатно отежава равноправан приступ запошљавању и образовању.

Претходни подаци показују вишеструку осетљивост и вишеструку дискриминацију особа са инвалидитетом, што захтева активно учешће, сарадњу и координацију свих релевантних актера у спровођењу законских решења, политика и планираних мера усмерених на изједначавање могућности особа са инвалидитетом у приступу свим основним правима, укључујући и живот у заједници. Такође је важно да се приликом спровођења активности води рачуна о пуној партиципацији особа са инвалидитетом, родној равноправности, као и одговарајућем пројектовању и прилагођавању простора.

46

⁵⁷ М. Марковић, *Особе са инвалидитетом у Србији*, Републички завод за статистику, Београд, 2014.

⁵⁸ *Економски утицај социјалних предузећа у Републици Србији*, Републички завод за статистику, Београд, 2014.

⁵⁹ Стратегија унапређења положаја особа са инвалидитетом (Службени гласник РС, бр. 44/2020)

⁶⁰ Извештај о раду Националне службе за запошљавање за 2019. годину

⁶¹ Стратегија унапређења положаја особа са инвалидитетом (Службени гласник РС, бр. 44/2020)

4.2. Холистички модел инклузије путем модела становање уз подршку за особе са инвалидитетом

47

Становање уз подршку је услуга социјалне заштите која је дуготрајно доступна особама са физичким инвалидитетом, интелектуалним или менталним тешкоћама са навршених 15 година.⁶² Корисницима се обезбеђује одговарајући стамбени смештај и осигурава адекватан степен подршке од стране стручног тима, ради унапређења квалитета живота, подизање нивоа самосталности, стварања могућности за учешће у активностима социјалне средине и остваривање права на живот у заједници.⁶³ Сходно својим могућностима, корисници учествују у плаћању дела трошкова становања, активно учествују у одржавању хигијене простора у којем бораве и пословима вођења домаћинства.

Степен пружања подршке може да варира од континуиране и целодневне до повремене и по потреби. У једној стамбеној јединици заједно су смештене особе са истом или сродном врстом инвалидитета, а могу бити различите животне доби, пола и степена инвалидитета. Битан аспект услуге јесте реализација подршке у непосредном окружењу, што особама са инвалидитетом пружа могућност измештања из институције и подстиче њихово социјално укључивање у заједницу. Суштину услуге чини подршка која се пружа у складу са индивидуалним потребама корисника, која им омогућава да максимално развију своје потенцијале и вештине живота у заједници.

Пружалац услуге може бити правно лице са обезбеђеном лиценцом за пружање услуге становања уз подршку за ову циљну групу, као и ЦСР или друга посебна институција социјалне заштите (засебно правно лице), коју оснива ЈЛС. Услугу становања уз подршку за особе са инвалидитетом обезбеђују и финансирају ЈЛС које су по степену развијености изнад републичког просека, док се у осталим ЈЛС финансира из републичког буџета.⁶⁴ Ова услуга се тренутно пружа у шест ЈЛС,⁶⁵ од тога у четири услугу обезбеђују саме ЈЛС, а у две су пружаоци из непрофитног сектора.⁶⁶

62 Становање уз подршку за младе који се осамостаљују и особе са инвалидитетом, Републички завод за социјалну заштиту, Београд, 2013.

63 Ибид.

64 Закон о социјалној заштити (Службени гласник РС, 24/2011) чл. 209.

65 М. Матковић, М. Страњаковић, *Материјалне услуге социјалне заштите и материјалне подршке у надлежности јединица локалних самоуправа у Републици Србији*, Тим за социјално укључивање и смањење сиромаштва, Београд, 2020.

66 Удружење „На пола пута“, Панчево.

4.2.1. Стамбено решење

Становање уз подршку се организује у стану, у породичној кући или вишепородичној згради из фонда станова у јавном власништву. Пружалац услуга из непрофитног сектора услугу организује у стамбеном простору који добија на коришћење од ЈЛС или изнајмљује на тржишту, уз могућу адаптацију, санацију или реконструкцију у складу са стандардима за организовање ове услуге. Локација, објекат и стамбени простор морају да задовоље прописане минималне структуралне и функционалне стандарде.^{67,68}

- ▶ објекат треба да је у насељеном месту и у близини јавног превоза, прикључен на основну инфраструктуру; топлотна, звучна и хидро изолација објекта морају бити у складу са свим техничким стандардима, уз обезбеђен одговарајући систем загревања простора
- ▶ обавезна је примена законских правила приступачности објекта, стана и просторија у стану за кориснике који се отежано крећу или се крећу у колицима, укључујући прилаз објекту и уређаје за вертикални транспорт корисника у згради и лифт уколико је стан на нивоу вишем од приземља
- ▶ минимална површина стамбеног простора је 12 м² по кориснику, а структура стамбених јединица треба да обезбеди обављање основних животних функција: спавање, обедовање, дневни боравак и одржавање хигијене корисника
- ▶ у једном стану може бити смештено највише шест корисника (различитих по доби, полу и степену тешкоћа), а у једној соби највише две особе
- ▶ код адаптације постојећег стана за пружање услуге, препоручују се претходне консултације са станарима у згради, ради сензибилисања и адекватне припреме локалне заједнице и прихватања нових станара

48

67 Правилник о ближим условима и стандардима за пружање услуга социјалне заштите (Службени гласник РС, бр. 42/2013, 89/2018 и 73/2019)

68 Правилник о условима и нормативима за планирање и пројектовање стамбених зграда и станова у програмима стамбене подршке (Службени гласник РС, бр. 76/2017)

4.2.2. Обавезне комплементарне мере активне инклузије

49

С обзиром на хетерогеност циљне групе особа са инвалидитетом, подршка активној инклузији треба да обухвати мере приступа услугама здравствене и социјалне заштите, стицања вештина за самосталан живот, као и пријаву на евиденцију незапослених лица у НСЗ, мере подизања капацитета и запошљивости, мере запошљавања и превазилажења препрека у социјалној инклузији, уз обавезан индивидуални приступ и менторску подршку током свих ових процеса. Кључним аспектима подршке се сматрају:

- ▶ приступ правима и остваривање права из социјалне заштите, укључујући материјална (додатак за негу и помоћ другог лица, увећан додатак на негу и помоћ другог лица, помоћ за оспособљавање за рад и новчану социјалну помоћ) и нематеријална примања (персонални асистенти, услуга становања уз подршку; код особа са инвалидитетом које живе у приватном смештају коришћење услуга дневних центара и предах центара)
- ▶ приступ здравственим услугама: приступ услугама везаним за опште здравље и приступ здравственим услугама на основу инвалидитета без дискриминације; приступ и остваривање права на медицинска помагала и рехабилитацију; едукација и информисање здравствених радника ради спречавања дискриминације; промовисање алтернативних видова медицинске рехабилитације као алтернативе скупом бањском лечењу кроз формирање мобилних тимова за медицинску рехабилитацију у кућним условима; промоција здравих стилова живота и рекреације особа са инвалидитетом у локалним заједницама
- ▶ приступ образовању и подршка инклузивном образовању; обезбеђивање примерених учила и помагала; подршка путем бесплатног превоза без обзира на удаљеност, саветодавна подршка у моментима транзиције у образовању
- ▶ приступ раду и запошљавању у складу са бројним мерама, предвиђеним у оквиру Закона о професионалној рехабилитацији и запошљавању особа са инвалидитетом
 - примена мера професионалне рехабилитације (организовање и спровођење програма мера и активности у циљу оспособљавања за одговарајући посао, запошљавања, одржања запослења, напредовања или промене професионалне каријере), које обухватају каријерно вођење, професионално информисање, саветовање и индивидуални план запошљавања; радно оспособљавање, доквалификацију, преквалификацију и програме за стицање, одржавање и унапређивање радних и радно-социјалних вештина и способности; појединачне и групне, опште и прилагођене програме за унапређење радно-социјалне интеграције; развој мотивације, техничку помоћ, стручну подршку, праћење и процену резултата професионалне рехабилитације; индивидуални саветодавни рад, који укључује помоћ у прихватању сопствене инвалидности са становишта могућности укључивања

у рад и поједине мере професионалне рехабилитације; едукацију и тренинг семинаре за послодавце, стручна лица за радно оспособљавање и професионалну рехабилитацију особа са инвалидитетом и друга лица; предлоге и обуку за примену адекватних техничких и технолошких решења у циљу подизања ефикасности особе са инвалидитетом у учењу и раду, као и службе подршке и друге активности

- оснивање предузећа за професионалну рехабилитацију и запошљавање особа са инвалидитетом, које може да оснује РС, аутономна покрајина, ЈЛС, привредно друштво, удружење особа са инвалидитетом или друго правно или физичко лице, и укључивање корисника у постојећа предузећа
- оснивање радних центара и укључивање корисника у постојеће радне центре, уз примену свих горе наведених мера професионалне рехабилитације у њима; радни центар јесте посебан облик установе која обезбеђује радно ангажовање као радно-терапијску активност особа са инвалидитетом које се не могу запослити или одржати запослење ни под општим ни под посебним условима, односно чији је радни учинак мањи од једне трећине радног учинка запосленог на уобичајеном радном месту

- оснивање социјалних предузећа и организација и укључивање корисника у постојеће; социјално предузеће, у овом случају, јесте привредно друштво које се оснива за обављање делатности која је усмерена на задовољење потреба особа са инвалидитетом и које, независно од укупног броја запослених, запошљава најмање једну особу са инвалидитетом; социјално предузеће и организација дужни су да део прихода који остварују обављањем делатности улажу у унапређење услова рада, радних вештина, социјалне интеграције, животног стандарда и задовољења потреба особа са инвалидитетом

- ▶ стручна интерсекторска психосоцијална подршка у стицању вештина самосталног живота, одржавања простора, припреми хране, управљања финансијама, социјализацији, као и успостављању и одржавању комуникација са широм заједницом

50

4.2.3. Пример добре праксе

„На пола пута“ за особе са интелектуалним тешкоћама у Панчеву⁶⁹

Удружење „На пола пута“ пружа услугу становање уз подршку особама са интелектуалним тешкоћама, уз обезбеђивање стамбеног простора и подршке стручног тима. Удружење има основан Радни центар за организовање радноокупационих активности корисника.

Пружалац услуге

- Удружење „На пола пута“, које услугу пружа континуирано од 2006, а лиценцирани је пружалац услуге становање уз подршку од 2014. године

Финансирање

- за грађане Панчева, услуга се финансира делом из буџета Града, делом кроз партиципацију корисника, док се за кориснике из других градова услуга у целости финансира кроз њихову партиципацију; додатно финансирање се повремено обезбеђује из донација и других јавних извора (покрајинских и републичких)

Стамбено решење

- закуп три стана, која се изнајмљују на отвореном тржишту, сваки капацитета за четири корисника

Карактеристике програма

- стална подршка стручног тима, који чине дефектолози, психолози, социјални радници и други
- подстицање културног и социјалног живота корисника (одласци у позориште, биоскоп, концерте, музеје, кафиће, организовање једнодневних излета и сл.)

- учешће корисника у спортско-рекреативним активностима (јахање, куглање, базен, фитнес и сл.)
- унапређивање вештина као што су читање, писање, свакодневно рачунање (одласци у куповину, плаћање рачуна), брига о себи и о личном простору, самосталност и комуникационе вештине
- развијање и одржавање радних и професионалних вештина и умећа корисника (израда накита, рад на разбоју, вештина веза, украшавање предмета декупаж техником и др.), као и оспособљавање особа са интелектуалним тешкоћама које имају пословну и радну способност за отворено тржиште рада; ове активности се спроводе у Радном центру Удружења
- радно ангажовање и укључивање корисника у послове у оквиру јавних радова у сарадњи са НСЗ Панчево и послодавцима

За пружање услуге становање уз подршку за особе са интелектуалним тешкоћама, Удружење „На пола пута“ 2011. године је добило награду Ерсте фондације за најбоље пројекте у области социјалних иновација за централну и југоисточну Европу.

4.3. Холистички модел инклузије путем стамбене подршке унапређење приступачности и услова становања

Унапређење услова становања јесте вид стамбене подршке⁷⁰ којим се кроз унапређење сопствене имовине корисника постиже физичка доступност места становања као предуслов за самосталан живот и приступ свим другим основним људским правима и услугама. Неопходност оваквог вида стамбене подршке особе са инвалидитетом препознају као основну, јер им омогућава да унапреде квалитет живота у сопственом стану и окружењу у коме имају изграђене социјалне везе и мрежу подршке. Овај принцип је у складу са основним стратешким принципима инклузије да се свим искљученим особама првенствено омогући останак у сопственој породичној средини. У пракси, адаптације места становања особа са инвалидитетом нису системски решене, већ су препуштене индивидуалним капацитетима породица да самостално обезбеђују финансијска средства, планирање и реализацију приступачности места становања.

Као и у погледу прилагођавања стамбених услова, тако се породица ослања на сопствене капацитете и у омогућавању здравствене, образовне, социјалне и радне инклузије, због ограничене и неравномерне доступности услуга подршке на територији Србије. Да би се превазишла маргинализација и искљученост особа са инвалидитетом, неопходно је холистичким приступом омогућити приступ свим расположивим подршкама социјалне заштите, развијати нове, примерене и иновативне услуге, као и унапређивати инклузивне моделе у области здравства, образовања и запошљавања.

⁶⁹ Удружење „На пола пута“, Панчево

⁷⁰ Унапређење услова становања је један од видова стамбене подршке, ближе дефинисан чл. 101. Закона о становању и одржавању зграда (Службени гласник РС, бр. 104/2016 и 9/2020 - др. закон).

4.3.1. Стамбено решење

Стамбено решење обухвата доделу грађевинског и осталог материјала и опреме, као и ангажовање стручне радне снаге за извођење радова на унапређењу услова становања и обезбеђивању физичке приступачности стана или породичне куће особама са инвалидитетом. Стамбена подршка има следеће услове и елементе:

- ▶ да не постоје нерешени имовинско-правни односи на непокретности, односно да се непокретност налази у својини 1/1 или у сусвојини корисника стамбене подршке, или заједничкој имовини са неким од чланова породичног домаћинства, уписана у катастру непокретности без терета као:
 - непокретност која је преузета из земљишних књига или
 - непокретност изграђена пре доношења прописа о изградњи или
 - непокретност изграђена са грађевинском дозволом за коју је издата употребна дозвола или
 - непокретност уписана по Закону о озакоњењу објеката
- ▶ идентификовање и примену индивидуализованог решења, које ће особама првенствено са физичким и сензорним инвалидитетом омогућити да самостално користе простор у коме живе
- ▶ код адаптирања заједничких просторија у згради, неопходне су претходне консултације са осталим станарима у згради, ради лакшег постизања консензуса и добијања неопходних сагласности осталих власника станова у згради

Радови на унапређењу физичке доступности и унапређења места становања, породичне куће, стана као и заједничких простора у згради, могу обухватити: отклањање хоризонталних препрека; постављање рампи; постављање уређаја за вертикалан транспорт корисника; реконструкцију и адаптацију купатила и уградњу одговарајућих санитарних уређаја; реконструкцију и опремање кухиње одговарајућим уређајима и апаратима за припремање и одлагање хране; прилагођавање и замену унутрашње столарије, као и друге радове потребне за побољшање услова становања корисника.

4.3.2. Обавезне комплементарне мере активне инклузије

Све мере активне инклузије особа са инвалидитетом, представљене у претходном поглављу (стр. 49) у потпуности су релевантне и за овај модел. Додатно, за особе са инвалидитетом које живе у породичном окружењу, од кључне је важности приступ свим услугама здравствене и социјалне заштите и материјалним подршкама у складу са законским начелима доступности и индивидуализације, као и унапређивање ових услуга. Међу услугама социјалне заштите, посебно се ефикасном показује укљученост у:

- ▶ услуге процене и планирања, као што је процена стања, потреба, снага и ризика корисника и других значајних особа у његовом окружењу; израда индивидуалног или породичног плана пружања услуга и мера правне заштите и других процена и планова
- ▶ дневне услуге у заједници (нпр. дневни боравак) које подржавају боравак корисника у породици и непосредном окружењу, као и обезбеђивање услуге помоћи у кући
- ▶ услуге подршке за самосталан живот, као што је персонална асистенција, обука за самостални живот и друге врсте подршке неопходне за активно учешће корисника у друштву
- ▶ саветодавно-терапијске и социјално-едукативне услуге, као што је подршка породици која се стара о свом детету или одраслом члану породице са сметњама у развоју

Пошто ефекти мера инклузије за особе са инвалидитетом не зависе само од ангажовања појединаца, породице и институција, већ се баријере активној инклузији срећу и у домену ставова неразумевања, неприхватања и отворених одбијања локалних заједница, вршњачких група, послодаваца и медија, холистичким моделима инклузије се мора адресирати сваки од ових кључних актера мерама информисања, едукације и практичним мерама смањивања социјалне дистанце. Предузимање ових интегрисаних мера обавеза је РС и локалних институција, због примене постојећих законских прописа и ратификованих међународних и УН оквира.

4.3.3. Пример добре праксе

55 | Како у домаћој пракси холистичка подршка инклузији особа са инвалидитетом уз стамбену подршку путем адаптације места становања није раније применивања, приказано је вишедеценијско искуство Уједињеног Краљевства у примени овог приступа.

Зајмови и бесповратна средства за физичку и социјалну инфраструктуру особа са инвалидитетом (*Disabled Facilities Grant - DFG*), Уједињено Краљевство⁷¹

Као одговор на хроничан недостатак станова приступачних особама са инвалидитетом, Влада Уједињеног Краљевства је 1996. године донела посебан Закон којим је успостављен „*Disabled Facilities Grant*“ (*DFG*), а путем ког се особама са инвалидитетом обезбеђује приступачно становање, кроз адаптацију стана и просторија у стану, заједничких просторија и комуникација у згради, уз интерсекторско повезивање јединица локалне самоуправе ради пружања додатних услуга.

Носилац активности

- ▶ јединице локалне самоуправе преко својих служби за становање или непрофитне стамбене асоцијације

Финансирање

- ▶ ЈЛС и непрофитне стамбене асоцијације се пријављују за национални *DFG*, а затим преко јавног позива особама са инвалидитетом или њиховим породицама додељују новчане зајмове или бесповратна средства за адаптацију стана у власништву. Из средстава добијених од *DFG* ангажују се и пружаоци услуга за додатну подршку корисницима. Општинска служба за социјална питања, у складу са законом, корисницима зајма пружа услуге из своје надлежности.

Стамбено решење

- ▶ појединци и породице се могу пријавити за доделу зајма у зависности од прихода којим располажу, као и интервенција које је потребно да изведу. За интервенције испод 1.000 фунти додељују се бесповратна средства. Уобичајене вредности зајмова су између 5.000 и 10.000 фунти, а максимална вредност износи 30.000 фунти.

Карактеристике програма

- ▶ свака ЈЛС може увести иновативне елементе у реализацију стамбеног решења, сходно локалном контексту. Тако је Стамбена асоцијација из Сандерленда увела праксу рециклаже опреме (нпр. вертикалне, косе и склопиве подизне платформе) тако да је они којима опрема више није потребна могу вратити Асоцијацији (уз надокнаду), а која је затим даје другом кориснику. На тај начин се постижу уштеде, а смањује се и дужина чекања опреме за нове кориснике.
- ▶ ЈЛС и стамбене асоцијације ангажују пружаоце услуга из области здравствене и социјалне заштите, као подршку корисницима
- ▶ корисници се могу пријавити служби ЈЛС надлежној за социјална питања ради остваривања додатне подршке која може обухватити:
 - кућну негу и помоћ у кући, укључујући и послове попут помоћи у куповини, припреме хране, чишћења стана и сл.
 - набавку помагала за особе са инвалидитетом
 - услугу дневног боравка за особе са инвалидитетом
 - дневну негу за децу и одрасле кориснике са инвалидитетом
 - саветовалиште за родитеље, подршка око родитељства и сродна подршка породици
 - дневна нега изван стана

4.4. Изазови и препоруке

57

- ▶ недостатак станова у јавном власништву у којима би се организовала и пружала услуга становање уз подршку за особе са инвалидитетом
 - повећање стамбеног фонда у јавном власништву путем куповине на тржишту, уз реконструкцију и адаптацију
- ▶ недовољно дефинисане процедуре и недостатак искуства ЈЛС и других актера у планирању и спровођењу прилагођавања стамбених јединица уз холистичке моделе подршке
 - пажљиво планирање свих елемената стамбене подршке и мера активне инклузије, уз јачање капацитета ЈЛС и других актера, као и формирање међусекторских механизма (нпр. Савета за инклузију особа са инвалидитетом по узору на пример добре праксе града Ниша⁷²)
- ▶ захтевна процедура прибављања потребних сагласности и дозвола за адаптацију стамбеног простора
 - планирање краткорочних и дугорочних мера уз етапно извођење радова и планираних интервенција на адаптацији стамбеног простора
 - обезбеђивање стручне подршке породицама у припреми документације и обезбеђивању дозвола
- ▶ ограничена доступност услуге становање уз подршку, као и ограничен број лиценцираних пружалаца услуге
 - пилотирање интерсекторских услуга овог типа, подршка ОЦД у испуњавању услова лиценцирања, обезбеђивање трајног буџетског финансирања ових холистичких услуга
- ▶ велика хетерогеност циљне групе и вишеструка осетљивост корисника
 - индивидуализован приступ подршци корисницима уз комплексне холистичке мере, како би се специфични изазови превазишли и остварило дугорочно, одрживо решење
- ▶ образовна инклузија на свим нивоима и свим узрастима, и поред одговарајућег законодавног оквира, и даље представља велики изазов у пракси
 - континуирана подршка унапређивању приступачности образовних институција и просторија унутар њих, инклузивних приступа и метода рада, смањивању дискриминације, формирање одговарајућих тимова за подршку при школама (Тим за инклузивно образовање, Тим за пружање додатне подршке детету/ученику)
 - успостављање сарадње са Интерресорном комисијом за процену потреба за додатном образовном подршком
 - израда индивидуалног образовног плана и плана индивидуализације

- ▶ лимитирано запошљавање/радно ангажовање особа са инвалидитетом
 - развој предузећа за професионалну рехабилитацију, радних центара и социјалних предузећа и организација
 - примена модела запошљавања особа са инвалидитетом у органима јавних институција
 - индивидуализован приступ повезивања незапослених лица и послодаваца
 - мере усмерене ка послодавцима у правцу информисања о расположивим подршкама за запошљавање особа са инвалидитетом, превазилажења предрасуда и смањивања дискриминације, обезбеђивање додатне подршке у почетним периодима запошљавања
- ▶ висок степен неразумевања, неприхватања и активне дискриминације међу свим кључним актерима и заједницама
 - примена постојећих законских могућности и решења у свим релевантним секторима антидискриминације, социјалне заштите, образовања, запошљавања, здравља
 - приоритизација потреба особа са инвалидитетом на основу систематског прикупљања и анализе постојећег стања, базирана на принципима фундаменталних људских права
 - примена холистичких модела уз унапређење међусекторске сарадње и услуга, уз адекватно укључивање капацитета и искустава ОЦД сектора

58



**5. ХОЛИСТИЧКИ
МОДЕЛИ ИНКЛУЗИЈЕ
МЛАДИХ КОЈИ ИЗЛАЗЕ
ИЗ СИСТЕМА СОЦИЈАЛНЕ
ЗАШТИТЕ**

5.1. Положај младих у РС који излазе из система социјалне заштите

⁶¹ Подаци Републичког завода за социјалну заштиту показују да је приближно 6.000 деце и младих без родитељског старања смештено у хранитељски, сроднички или домски смештај, од чега 5.400 у хранитељске породице и 600 у установе за бригу и старање. Приближно 500 деце и младих годишње напусти смештај у систему социјалне заштите: у 2018. години је 357 деце напустило хранитељске породице, а 125 домски смештај.⁷³ Прекид домског и породичног смештаја подразумева измештање деце и младих из конкретног дома или породице услед различитих околности: повратка у породицу порекла, усвојења, премештаја у други дом или другу хранитељску породицу, премештаја из хранитељске породице у дом, као и из разлога осамостаљивања младе особе.⁷⁴ У периоду од 2006. до 2011. године укупно 5.155 деце узраста до 18 година ушло је на смештај у систему социјалне заштите. Систем је напустило њих 1.162 (22,6%), а од овог броја половина су били млади старији од 15 година.⁷⁵ Више од 900 младих без родитељског старања је узраста од 18 до 26 година, што је период када завршавају образовање и професионално се оспособљавају. Млади који излазе из система социјалне заштите најчешће имају завршену средњу, претежно стручну школу. Такође, велики проценат њих припада више-струко осетљивим групама, као што су Роми и особе са инвалидитетом.

Излазак из система старања захтева темељит приступ, као и израду индивидуалног плана осамостаљивања заснованог на разумевању потреба, процени ризика и планирању врсте подршке. План осамостаљивања се израђује пре навршене 14 године детета и пружа основ за развој вештина, праћење и оцењивање постигнућа. Међутим, готово две трећине планова осамостаљивања не буде припремљено у складу са индивидуалним потребама; у њима је стављен нагласак на физичко здравље, смештај и хигијену, без адекватног приступа питањима менталног здравља, идентитета, емоционалне добробити, као ни јачања капацитета деце и младих да постепено преузимају одговорност за одлуке које се тичу њиховог живота. Тако је 75% некадашњих корисника оценило да није било адекватно припремљено за тако важну промену као што је осамостаљивање.⁷⁶

Доступност података о младима који напуштају или су напустили систем старања врло је скромна, а системска евиденција и праћење изостају, осим за оне који, као одрасли, постану корисници услуга социјалне заштите. ОЦД које пружају подршку деци и младима имају одређени ниво праћења својих корисника,⁷⁷ као и НСЗ и ЦСР, који воде податке о деци и младима из хранитељских породица.⁷⁸

Млади који излазе из система социјалне заштите остају без интегрисане системске подршке и препуштени сами себи и својим врло ограниченим социјалним мрежама у обезбеђивању становања и стицања прихода и запошљавања. Да би се избегао ризик од бескућништва и уз то придружених ризика, а младима који излазе из система социјалне заштите пружила подршка у периоду транзиције ка самосталном животу, у наставку су приказана два прикладна холистичка модела подршке.

⁷³ Деца у систему социјалне заштите 2019. године, Републички завод за социјални рад, Београд, 2020.

⁷⁴ Д. Влаовић Васиљевић, В. Ковачевић, Ж. Шундерић, *Анализа положаја младих у ризику и препоруке за унапређење њихове социјалне и економске инклузије*, Центар за социјалну политику, Београд, 2017.

⁷⁵ Н. Жегарац (ур.), *У лавиринту социјалне заштите*, Центар за истраживања у социјалној политици и социјалном раду, Београд, 2014.

⁷⁶ Ибид.

⁷⁷ А. Бургунд Исаков, *Анализа положаја младих који напуштају систем алтернативног старања*, СОС Дечја села Србије, Београд, 2019.

⁷⁸ Извештај о раду Националне службе за запошљавање за 2019. годину

5.2. Холистички модел инклузије путем становања уз подршку за младе који излазе из система социјалне заштите

63 Становање уз подршку је услуга социјалне заштите која спада у групу услуга подршке за самосталан живот. Услугом становање уз подршку⁷⁹ за младе између 15 и 26 година, који напуштају неки вид институционалног збрињавања,⁸⁰ а који нису у могућности да започну самостални живот, обезбеђује се одговарајући и безбедан стамбени смештај, уз примерене услуге психо-социјалне подршке, у трајању од најдуже две године. Услуга има за циљ да младима омогући сигурну, стабилну и доступну транзицију ка самосталности. Битни аспекти оснаживања за самосталан живот представљају обезбеђена стамбена подршка, подршке у развоју и стицању животних и социјалних вештина, психосоцијална подршка, као и обезбеђивању приступа образовању и запошљавању. Млади споразумно, уз подршку саветника за осамостаљивање, дефинишу правила о кућном реду и усклађивање са обавезама, потребама, жељама и навикама са

другим особама са којима деле простор. Посебна предност овог модела јесте управо што младима обезбеђује додатну подршку вршњачке групе, стварање и јачање социјалних мрежа, стварање осећаја заједништва и припадности, као и ширење мрежа подршке из окружења, што је у овом узрасту посебно важно.

Корисници ове услуге најчешће су млади из урбане средине (90%) и претежно мушког пола (61,2%). Ова услуга се реализује у 14 ЈЛС⁸¹, углавном у већим градовима у Србији (Београд, Нови Сад, Крагујевац), а у потпуности је обезбеђују пружаоци услуга из јавног сектора. Неколико организација из непрофитног сектора,⁸² регистрованих за обављање делатности социјалне заштите, пружа подршку младима кроз програме који у знатној мери одговарају стандардима ове услуге, како је прописано Законом о социјалној заштити.

Пружалац услуге⁸³ може бити правно лице са обезбеђеном лиценцом или у поступку лиценцирања за пружање услуге становања уз подршку за ову корисничку групу, ЦСР или друга посебна институција социјалне заштите (засебно правно лице) коју оснива ЈЛС. Пружалац услуге ангажује стручно лице (саветника за осамостаљивање) задужено да сачини план и спроведе двомесечну припрему корисника за пресељење у стамбену јединицу. Након периода адаптације, у непосредном раду са корисником, саветник за осамостаљивање сачињава индивидуални план услуга којим се дефинише програм континуиране подршке. Саветник прати остваривање индивидуалног плана, пружа помоћ при вођењу домаћинства, у тражењу запослења, даљем школовању и другим активностима.⁸⁴

79 Закон о социјалној заштити (Службени гласник РС, бр. 24/2011)

80 Укључујући младе који напуштају алтернативан смештај и хранитељску породицу, или немају могућности да и даље живе у родитељским или сродничким породицама.

81 М. Матковић, М. Страњаковић, *Матрице услуга социјалне заштите и материјалне подршке у надлежности јединица локалних самоуправа у Републици Србији*, Тим за социјално укључивање и смањење сиромаштва, Београд, 2020.

82 Фондација СОС Дечиче село, НВО Центар Звезда

83 Пружалац услуге социјалне заштите је лиценцирана организација која свој рад заснива на испуњавању националних стандарда квалитета и има дозволу од надлежног Министарства за пружање одређене услуге.

84 Пружалац услуге обезбеђује минимално једног саветника за осамостаљење на 15 корисника.

5.2.1. Стамбено решење

Становање уз подршку најчешће се обезбеђује у стану у вишепородичној згради,⁸⁵ ређе у породичној кући, из фонда станова у јавном власништву или прибављених куповином на тржишту, уз могућу адаптацију, санацију или реконструкцију у складу са стандардима за организовање ове услуге. Локација, објекат и стамбени простор морају да задовоље прописане минималне структуралне и функционалне стандарде:⁸⁶

- ▶ локација објекта треба да је у насељеном месту и у близини јавног превоза
- ▶ објекат треба да је прикључен на основну инфраструктуру (електричну и телефонску мрежу, довод воде за пиће и одвод отпадних вода); топлотна, звучна и хидро изолација објекта морају бити у складу са свим техничким стандардима, уз обезбеђен одговарајући систем загревања простора
- ▶ обавезна је примена законских правила приступачности за објекат и станове за кориснике који се отежано крећу или се крећу користећи колица
- ▶ минимална површина стамбеног простора је 12 м² по кориснику, а структура стамбених јединица треба да обезбеди обављање основних животних функција: спавање, обедовање, дневни боравак и одржавање хигијене корисника
- ▶ у једном стану може бити смештено највише шест корисника, а у једној соби највише две особе
- ▶ код градње новог објекта или адаптирања постојећег стана за пружање услуге, препоручују се претходне консултације са примајућом заједницом односно станарима у згради, ради адекватне припреме локалне заједнице и прихватања нових станара

85 Могуће је да се у једној згради користе два или три стана за организовање ове услуге.

86 Правилник о ближим условима и стандардима за пружање услуга социјалне заштите (Службени гласник РС, бр. 42/2013, 89/2018 и 73/2019)

5.2.2. Обавезне комплементарне мере активне инклузије

65 | Подршка активної инклузији треба да обухвати мере приступа услугама здравствене и социјалне заштите, као и пријаву на евиденцију незапослених лица НСЗ, мере подизања капацитета и запошљивости, стицања вештина за самостални живот, мере запошљавања и превазилажења препрека у социјалној инклузији, уз обавезан индивидуални приступ и менторску подршку у току свих ових процеса. Поред обезбеђивања приступа горе наведеним правима и услугама, у току становања уз подршку, посебну пажњу треба усмерити на стручне подршке у следећим областима:

- ▶ подизање запошљивости максималним коришћењем услуга НСЗ (професионалне оријентације и саветовања, обукама за активно тражење посла и другим расположивим мерама активне политике запошљавања, клубова за тражење посла), обезбеђивања индивидуализованих подршки формалном и неформалном образовању у складу са потребама локалног тржишта рада и капацитетима и афинитетима корисника
- ▶ запошљавање - посредовањем у запошљавању уз мере подршке послодавцима и новозапосленима у почетним периодима запошљавања
- ▶ унапређење вештина самосталног живота у одржавању домаћинства и припреми хране, као и управљању финансијама
- ▶ изградња социјалних и комуникационих вештина
- ▶ саветодавно-терапијске услуге по потреби

На тржишту рада у Србији су најтраженија занимања возача Б, Ц, Д и Е категорије, заваривачи, занати у области грађевинске индустрије, оператери у многим индустријским производњама, укључујући ЦНЦ оператере, занимања у производњи хране (пекари, кувари, пица мајстори, посластичари), руковаоци грађевинским машинама, занимања у ИТ индустрији, али локално то могу бити и месари, фризерски и други.

5.2.3. Примери добре праксе

„Кућа могућности“ за младе у Београду, Крагујевцу и Нишу - Центар Звезда⁸⁷

Програм назван „Кућа могућности“ младима који се осамостаљују пружа подршку у виду стамбеног смештаја и додатне подршке за укључивање у друштво.

Пружалац услуге

- ▶ Центар Звезда, тренутно у процесу лиценцирања за услугу становање уз подршку

Финансирање

- ▶ пројектно финансирање Фондације за социјалне промене и инклузију Бугарске као део мреже „Кућа могућности“

Стамбено решење

- ▶ закуп стана од приватних лица који се унапред плаћа за период од пола године

Карактеристике програма

- ▶ корисници у програму могу бити дуже од две године (до осамостаљивања)
- ▶ током боравка у програму, корисници могу бити запослени и остваривати приходе, чиме се омогућава и подстиче њихово лакше осамостаљивање
- ▶ корисници учествују у пословима текућег одржавања стана, а сходно својим примањима и приходима, учествују и у трошковима становања (комуналије, храна, средства за хигијену и др.)
- ▶ организовано је радно оспособљавање, запошљавање и стицање прихода у виду социјалног предузетништва (нпр. занатске радионице за израду Новогодишњих украса, свећа и сл.)
- ▶ корисницима се пружа индивидуална стручна психо-социјална подршка

67 | **Програм полу-самосталног живота „Заједница младих“ у Краљеву - СОС Дечије село**

Програм „Заједница младих“ намењен је младима из СОС Дечијег села, након навршених 15 година. Програм препознаје потребу за услугама намењеним младима у транзицији ка осамостаљивању и омогућава подршку приликом школовања и стицања животних вештина.

Пружалац услуге

- ▶ Фондација СОС „Дечије село“ Србија

Финансирање

- ▶ делимично из фондова оснивача, Међународне организације СОС Дечија села, затим грантова из јавних фондова, донација корпорација, средњих и малих предузећа, појединачна и организација

Стамбено решење

- ▶ власништво Фондације СОС Дечије село, Србија

Карактеристике програма

- ▶ пружање социјалне подршке, материјалног додатка и подршке у радном оспособљавању, повезивању са потенцијалним послодавцима и запошљавању
- ▶ пружање менторске подршке од стране фирми које развијају систем друштвено одговорних предузећа (организовање курсева рада на рачунару, страних језика, писање радне биографије, полагања вожње и сл.), као и запошљавање младих који већ имају одговарајуће квалификације
- ▶ пружање индивидуалне стручне психо-социјалне подршке

„Espai Cabestany“**- подршка младима који излазе из система социјалне заштите, Шпанија⁸⁸**

Програм пружа подршку младима узраста преко 18 година који напуштају систем социјалне заштите. Подршка обухвата: становање, тренинге и обуку, финансијску и правну помоћ, укључивање у тржиште рада и друге мере активне инклузије сходно индивидуалним потребама, а у циљу развијања независности младих током транзиције ка самосталном животу у заједници. Подршка је организована у четири града: Барселона, Ђирона, Тарагона и Лерида, а пружа је Регионално министарство преко својих локалних канцеларија. Програм могу спроводити и други пружаоци услуга социјалне заштите, углавном из непрофитног сектора, уз обавезу да примењују све аспекте програма.

Носилац пројекта

- ▶ Регионално министарство за социјалну заштиту и породицу, Дирекција Каталоније, Одељење за бригу о деци, Шпанија

Финансирање

- ▶ програм се финансира кроз буџет Регионалног министарства за социјалну заштиту и породицу, уз могуће финансијско учешће других пружалаца услуге

Стамбено решење

- ▶ млади, узраста преко 18 година, добијају потпуно опремљен стан на привремено коришћење, у периоду до три године (до навршене 21. године); у једном стану заједно живе до четири младе особе, а свака има своју собу. Млади плаћају субвенционисан закуп и комуналне трошкове, уз могућност добијања субвенција у зависности од прихода.

69

Карактеристике програма

- ▶ обавеза корисника да активно учествују и изради и спровођењу сопственог плана осамостаљивања
- ▶ обезбеђивање континуиране подршке „едукатора“ и социјалног педагога који корисницима пружају савете у вези са образовањем и развојем социјалних вештина, а у заједничкој сарадњи са младима израђују и прате спровођење индивидуалног плана осамостаљивања
- ▶ стамбена подршка је увек повезана са програмима радног ангажовања и запошљавања; успостављен је програм (социјално предузеће) „Виа Лаборал“ у који су укључени сви корисници стамбене подршке, а у циљу побољшања њихове запошљивости; корисницима се пружа подршка у приступу тржишту рада, савети и обука, професионална пракса и подршка у повезивању са потенцијалним послодавцима
- ▶ обезбеђивање додатне финансијске подршке корисницима који су укључени у основне програме и већ остварују одређене приходе; подршка се даје и младима који желе да похађају додатне програме обуке ради прогресивног остваривања индивидуалног плана осамостаљивања, што им омогућава да постигну виши ниво стручне квалификације и социјалних вештина и како би дошли до сталног и одрживог запослења

5.3. Холистички модел инклузије путем стицања права својине над станом или породичном кућом путем доделе без накнаде

Стамбеном подршком⁸⁹ уз стицање права својине над станом или породичном кућом са једним станом путем доделе без накнаде, обезбеђује се дугорочно стамбено решење младима који излазе из система социјалне заштите. Кућама и становима прибављеним на овај начин је уобичајено потребна реконструкција/адаптација, те се у пакету подршке увек препоручује и истовремено укључивање фонда за ове намене. Услов за остваривање стамбене подршке је да је млада особа без стана или без одговарајућег стана, са максималним приходима који не прелазе 1,2 просечне зараде без пореза и доприноса у ЈЛС.

Корисници могу бити и млади који излазе из система заштите, који су засновали сопствену породицу или партнерску заједницу.⁹⁰ Неке ЈЛС, покрајински и републички органи реализују програме доделе бесповратних средстава младим брачним паровима за куповину непокретности (уобичајено сеоска кућа са окућницом).⁹¹ Млади који излазе из система социјалне заштите, у националним стратешким документима препознати су међу корисницима оваквог вида стамбене подршке⁹² као посебно осетљиве групе. То је истовремено и опција (уз изнајмљивање стана) коју млади виде као најпожељнији начин решавања свог стамбеног питања по изласку из система заштите.⁹³

У одрживом холистичком моделу инклузије предвиђена је, поред обезбеђивања стамбене подршке, обавезна подршка у приступу правима на социјалну и здравствену заштиту, подршка образовању, подизању запошљивости и запошљавању, превазилажењу препрека било ког типа у активної инклузији, као и подршка путем обезбеђивања основних кућних апарата и намештаја за стан или кућу стечене у власништву.

70

⁸⁹ Стицање права својине на стану и породичној кући путем доделе без накнаде један је од пет видова стамбене подршке предвиђен Законом о становању и одржавању зграда (Службени гласник РС, бр. 104/2016 и 9/2020 - др. закон) чл. 99-100.

⁹⁰ Уколико је корисник засновао своју породицу или партнерску заједницу, граница прихода се повећава у зависности од броја чланова домаћинства. Закон не предвиђа доњу границу прихода корисника, односно домаћинства, па је овај вид стамбене подршке доступан и лицима са најнижим приходима

⁹¹ Вест о додели кућа брачним паровима на селу, Покрајински завод за равноправност полова, Нови Сад, 2019..

⁹² Национална стратегија за младе за период од 2015. до 2025. године (Службени гласник РС, бр. 22/2015)

⁹³ М. Нијемчевић-Поповски, Ј. Танасијевић, Н. Танасковић, *Вршњачко истраживање о напуштању алтернативног старања*, СОС дечија села Србија, Београд, 2020.

5.3.1. Стамбено решење

71 | Стамбено решење обухвата доделу стана или породичне куће са једним станом, доделу грађевинског и осталог материјала и опреме и пружање стручно-техничке помоћи за извођење радова на реконструкцији или адаптацији стечене непокретности. Стан или породична кућа која се додељује корисницима:

- ▶ треба да испуни услове одговарајућег стана,⁹⁴ у смислу структуре и односа површине и броја чланова домаћинства, опремљености основним инсталацијама, конструктивне сигурности и безбедности, заштите од климатских утицаја и задовољења основних хигијенских услова становања
- ▶ непокретност треба да је уписана у Катастар непокретности; да не постоје нерешени имовинско-правни односи на непокретности, нити било какав терет (хипотека или други вид оптерећења); куповина се врши након провере имовинско-правног статуса и физичког стања парцеле и објекта
- ▶ кориснику се пружа додатна подршка у виду доделе грађевинског материјала за поправку и/или реконструкцију и/или обезбеђење приступачности корисницима који се отежано крећу и/или побољшање енергетских карактеристика куће (конструкција, столарија, изолације, инсталације и сл.), као и стручно-техничка помоћ за уградњу материјала
- ▶ стан или породична кућа стечена доделом, не може бити отуђена десет година од дана стицања права својине над том непокретношћу; о забрани отуђења врши се упис забележбе у теретни лист непокретности у регистру непокретности

5.3.2. Обавезне комплементарне мере активне инклузије

Пошто млади који напуштају систем социјалног старања први пут започињу самосталан и независан живот, најчешће су потпуно без претходних ресурса и могућности да их прибаве у кратком року. Да би започели функционални самостални живот уз доделу стана или породичне куће, препоручује се обавезна подршка и путем доделе основних кућних апарата и намештаја.

Подршка активној инклузији треба да обухвати мере приступа услугама здравствене и социјалне заштите, као и пријаву на евиденцију незапослених лица НСЗ, мере подизања капацитета и запошљивости, стицања вештина за самостални живот, мере запошљавања и превазилажења препрека у социјалној инклузији, уз обавезан индивидуални приступ и менторску подршку у току свих ових процеса. Будући да корисници овог стамбеног модела могу бити и млади са новоформираном породицом и децом, мере активне инклузије морају укључити подршку свим члановима породице. У складу са описаним институционалним оквиром на локалном нивоу и улогама и надлежностима ЦСР и НСЗ, овим корисницима треба обезбедити максимални приступ и подршку расположивих услуга. Све мере активне инклузије описане у претходном моделу (стр.70), које се односе на исту групу младих подржаних становањем уз подршку, важеће су и применљиве и у овом холистичком моделу.

72 | Додатне подршке у области стицања прихода и запошљавања, могу се у овом случају, ако је у питању додела породичне куће, тражити и у пољопривредној производњи, макар за сопствене потребе, уз подршке индивидуалног партиципативног планирања, обуке, неопходних машина, алата, опреме и пољопривредног материјала, уз обавезну менторску подршку и праћење у почетном периоду реализације.

⁹⁴ Одговарајући стан је прописан Законом о становању и одржавању зграда (Службени гласник РС, бр. 104/2016 и 9/2020 - др. закон), члан 90.

5.3.3. Пример добре праксе

⁷³ Будући да млади који излазе из система социјалне заштите раније нису били препознати као корисници стамбене подршке у виду доделе стана или куће у власништво без накнаде, као и да други, до сада реализовани програми који су као циљну групу имали младе парове са или без деце, нису садржали елементе холистичког приступа, надаље је приказан модел стамбене подршке (без пратећих мера активне инклузије) који је намењен младим брачним паровима, а који би био адекватан и за младе који излазе из система социјалне заштите, имајући у виду да су Националном стратегијом за младе (2015-2025) препознати као корисници ове врсте подршке.⁹⁵

Сеоска домаћинства за младе у Војводини⁹⁶

Завод за равноправност полова АП Војводине за младе брачне парове организује програм куповине и доделе у власништво без накнаде сеоских кућа са окућницама које се налазе на територији Војводине.

Носилац пројекта

- ▶ Завод за равноправност полова АП Војводине

Стамбено решење

- ▶ корисници самостално проналазе непокретност која мора бити безбедна и условна за становање

Финансирање

- ▶ Завод за равноправност полова АП Војводине из покрајинског буџета; корисницима се додељују средства у вредности од милион динара за куповину сеоске куће са окућницом, при чему грађевинска вредност некретности која се предлаже за куповину, не може бити већа од два милиона динара.

Карактеристике програма

- ▶ програм има за циљ и повећање броја жена власница непокретности, па тако власништво над кућом и окућницом равноправно укњижено на оба члана брачне или ванбрачне заједнице
- ▶ могућност корисника да се на окућницама баве пољопривредним производњама за сопствене потребе или за додатно стицање прихода

5.4. Изазови и препоруке

- ▶ ограничена доступност услуге становање уз подршку уз ограничен број лиценцираних пружалаца услуге
 - пилотирање интерсекторских услуга овог типа, подршка ОЦД у испуњавању услова лиценцирања, обезбеђивање трајног буџетског финансирања ових холистичких услуга
- ▶ законски ограничен период пружања услуге становање уз подршку, као и ограничена могућност заснивања радног односа током трајања услуге, што често није довољно за потпуно осамостаљивање
 - интензивирање свих мера подршке активне инклузије младима, уз укључивање свих релевантних актера, како би се млади у што већој мери спремили за самосталан живот
- ▶ редовно покривање трошкова комуналних услуга и одржавања код стицања права својине над некретнином без накнаде од стране корисника
 - омогућавање приступа услугама социјалне заштите у складу са испуњавањем критеријума за подршку, подршком за приступ субвенционисаним плаћањима комуналних трошкова у складу са локалним прописима, применом потпуног пакета подршке подизања запошљивости и запошљавања, као и праћењем и омогућавањем менторске подршке у прилагођавању и проналажењу дугорочних решења економске самосталности

⁹⁵ Национална стратегија за младе за период од 2015. до 2025. године (Службени гласник РС, бр. 22/2015)

⁹⁶ Подстицајни програми, Завод за равноправност полова АП Војводине

75

- ▶ непотпуни, неблаговремени и неприлагођени индивидуални планови за осамостаљивање, који не прате потребе младих и ресурсе заједнице
 - сарадња са установама и породицама претходног смештаја и старања уз пуну и активну партиципацију младих, као и усклађивање са потенцијалима локалне заједнице
- ▶ недостатак вештина за самостални живот младих који напуштају систем социјалне заштите
 - обавезно укључивање подршке путем практичних обука за развијање вештина за самостални живот почев од управљања финансијама до вођења домаћинства и припреме хране

- ▶ вишеструка осетљивост корисника (млади, напуштање система социјалне заштите, Роми, девојке, особе са инвалидитетом) уз висок степен трауматизације и стигматизације из претходног животног периода
 - захтева посебне осетљиве и комплексне холистичке приступе бављења свим овим питањима, како би се специфични изазови превазишли и остварило дугорочно, одрживо решење
 - захтева јачање „меких“ вештина социјализације, управљања конфликтима и ефикасне комуникације, ради постизања успешне радне и социјалне инклузије, те се подршка јачању ових вештина, уз индивидуалну психо-социјалну подршку, препоручује као део укупног пакета подршке активној инклузији
 - таргетирање свих кључних актера, укључујући и медије, акцијама информисања, образовања, подизања свести и заступања
- ▶ претежна укљученост већине младих мушкараца у досадашње сличне моделе подршке, без обзира на вишеструку рањивост девојака
 - доследна примена принципа родне равноправности у свим фазама планирања и реализације уз равноправно укључивање девојака

76



© УНПРС, тим пројекта ЛЕХТ

**6. МОДЕЛ ПРИКЛАДАН ЗА
РАЗЛИЧИТЕ ОСЕТЛИВЕ
ГРУПЕ: СОЦИЈАЛНО
СТАНОВАЊЕ У
ЗАШТИЋЕНИМ
УСЛОВИМА**

⁷⁹ Социјално становање у заштићеним условима је вид услуге стамбеног смештаја⁹⁷ који се организује као дугорочно стамбено решење, кроз давање стана у јавном власништву на коришћење по субвенционисаним условима, најугроженијим лицима и члановима њихових породица, уз истовремену додатну подршку станарима у виду „домаћинске породице“ и обезбеђивање других мера активне инклузије.⁹⁸ Домаћинска породица се ангажује и запошљава из редова самих станара, са угледом и ауторитетом међу станарима и са капацитетима у обављању бројних и разноврсних задатака.

Важећа Национална стратегија социјалног становања, препознаје социјално становање у заштићеним условима као вид стамбене подршке који је адекватан и приуштив за вишеструко осетљиве циљне групе. У досадашњој пракси примене овог стамбеног модела широм Србије корисници су били избеглице и расељена лица и мањим делом социјално угрожено локално становништво, међу њима најчешће Роми. Град Београд је, нпр., својом одлуком међу кориснике социјалног становања у заштићеним условима навео: лица старија од 65 година, децу и особе са инвалидитетом и децу са сметњама у развоју и њихове породице; самохране родитеље; жртве породичног насиља.

Модел подршке путем социјалног становања у заштићеним условима се сматра најподеснијим за најосетљивије кориснике међу свим циљним групама које овај приручник разматра: Роме, жене жртве породичног насиља, особе са инвалидитетом и младе који напуштају систем социјалне заштите. Кључни аспекти погодности овог модела подршке за најосетљивије групе корисника базирају се на следећим елементима:

- ▶ функционални стамбени простор у складу са стандардима уз субвенционисане трошкове закупа и комуналија прикладно породицама са најнижим приходима
- ▶ обезбеђен приступ услугама социјалне заштите, здравства, образовања и запошљавања у складу са испуњеним нормативима локације социјалног становања у заштићеним условима
- ▶ стално доступне подршке домаћинске породице
- ▶ подршке заједнице станара

Поред наведених аспеката стамбене подршке и у складу са вишеструком осетљивошћу корисника, потребне су систематске мере активне инклузије максималног интензитета.

6.1. Стамбено решење

Стамбено решење може бити вишепородична стамбена зграда или групе кућа (слободно-стојеће, двојне или куће у низу) подигнуте на земљишту у јавној својини. Стамбено решење има следеће карактеристике:

- ▶ планирање и пројектовање се врши у складу са Правилником о условима и нормативима за планирање и пројектовање стамбених зграда и станова у програмима стамбене подршке⁹⁹
- ▶ локација треба да: има могућности прикључивања на инфраструктурну мрежу; буде у близини постојећег становања, јавног превоза, јавних и комерцијалних услуга (основне школе, дечије и здравствене установе, центри снабдевања) и зелених површина; буде у близини постојећих стамбених комплекса и других компатибилних намена, како би се избегла просторна сегрегација; буде на терену безбедном за изградњу и удаљена од извора загађења и других негативних утицаја¹⁰⁰
- ▶ обавезне су претходне консултације са примајућом заједницом, ради адекватне припреме локалне заједнице и прихватања нових станара¹⁰¹

- ▶ треба да испуни услове одговарајућег стана,¹⁰² у смислу структуре, односа површине и броја чланова домаћинства, опремљености основним инсталацијама, конструктивне сигурности и безбедности, заштите од климатских утицаја и задовољења основних хигијенских услова становања
- ▶ ЈЛС је власник непокретности и она не може бити отуђена из јавне својине
- ▶ станари користе станове по основу уговора који се закључује на период од пет година, уз могућност обнављања под истим условима и са истим роком, на писмени захтев
- ▶ домаћинска породица, као изабрана породица међу станарима, са угледом и капацитетима, обавља послове додатне подршке станарима и координацију одржавања кућног реда, одржавања и организовања активности у заједничим просторијама и непосредном окружењу, посредовању у комуникацији са екстерним кључним актерима, укључујући и јавно-комунална предузећа, ЦСР, полицију и друге по потреби. Домаћинска породица је и индивидуална подршка станарима за сва питања од њиховог интереса, али и кључни генератор развијања добросуседских односа и кохезије заједнице.

⁹⁷ Закон о социјалној заштити (Службени гласник РС, 24/2011), као ни Правилник о садржини и начину вршења техничког прегледа објекта ... (Службени гласник РС, бр. 27/2015, 29/2016 и 78/2019) не наводе социјално становање у заштићеним условима експлицитно ни у једној групи услуга социјалне заштите. Јединице локалне самоуправе реализују га као остале врсте смештаја у склопу услуга смештаја, али и у оквиру групе услуга подршка за самосталан живот или у оквиру иновативних услуга.

⁹⁸ Социјално становање у заштићеним условима - опис, Housing centar

⁹⁹ Правилник о условима и нормативима за планирање и пројектовање стамбених зграда и станова у програмима стамбене подршке (Службени гласник РС, бр. 76/2017). Хоусинг центар
¹⁰⁰ Више о критеријума за одређивање адекватне локација за изградњу објеката у оквиру стамбене подршке видети у публикацији Критеријуми за евалуацију локација за социјално становање израђеној у оквиру пројекта „Побољшање животних услова за најугроженије ромске породице у Београду - Саградимо дом заједно“ који је финансирала ЕУ, а имплементирао УНОПС.

¹⁰¹ Методологија за консултације са примајућом заједницом, УНОПС, Београд

¹⁰² Одговарајући стан је прописан Законом о становању и одржавању зграда (Службени гласник РС, бр. 104/2016 и 9/2020 - др. закон), чл. 90.

6.2. Обавезне комплементарне мере активне инклузије

81 Да би се постигли ефекти у инклузији ових најосетљивијих породица, мере подршке је потребно планирати и спроводити за сваког члана породице, на нивоу породице, као и заједнице станара, уз мултисекторски приступ и истовремено спровођење како краткорочних, тако и дугорочних мера. Све мере инклузије наведене у претходним поглављима за све појединачне циљне групе битне су и применљиве и у овом холистичком моделу. При томе се посебно препоручује обезбеђивање подршке:

- ▶ у основном намештају и белој техници
- ▶ приступ правима и остваривање права из социјалне заштите, укључујући материјална (додатак за негу и помоћ другог лица, увећан додатак на негу и помоћ другог лица, помоћ за оспособљавање за рад и новчану социјалну помоћ) и нематеријална примања (персонални асистенти, коришћење услуга дневних центара, клубова, предах центара)
- ▶ приступ здравственим услугама: приступ услугама везаним за опште здравље и приступ здравственим услугама на основу инвалидитета без дискриминације; приступ и остваривање права на медицинска помагала и рехабилитацију; едукација и информисање здравствених радника ради спречавања дискриминације; промовисање алтернативних видова медицинске рехабилитације као алтернативе скупом бањском лечењу кроз формирање мобилних тимова за медицинску рехабилитацију у кућним условима; промоција здравих стилова живота и рекреације особа са инвалидитетом у локалним заједницама

- ▶ упис деце у предшколско образовање, као и подршка породицама у циљу уписа деце у систем обавезног припремног предшколског програма и обавезног образовања, као и спречавању осипања из образовања, поготову женске деце (пружање материјалне и програмске подршке, саветовања и слично); подршка образовно-васпитним установама у превазилажењу препрека у инклузивном образовању (ангажовање педагошких асистената, персоналних пратилаца за децу са сметњама у развоју и инвалидитетом и сл.)

- ▶ подршка младима и одраслима у започињању или наставку формалног и неформалног образовања, кроз преквалификацију, доквалификацију ради изградње и подизања капацитета запошљивости путем стажирања, професионалне праксе, стручног оспособљавања, каријерног вођења и саветовања, обуке за активно тражење посла, као и неформално образовање у складу са потенцијалима локалног тржишта рада, а у складу са претходним образовањем и склоностима корисника; мотивисање за активно тражење посла и подршка у пријави на евиденцију незапослених лица НСЗ
- ▶ посредовање у запошљавању и подршка учешћу у активним мерама политике запошљавања

Мере подршке запошљавању треба да буду краткорочне, дугорочне и примерене појединцима и потенцијалима локалног тржишта рада.

6.3. Примери добре праксе

⁸³ У досадашњој пракси у Србији није било примера који су на холистички начин приступали решавању стамбених проблема различитих осетљивих група уз обезбеђивање мера активне инклузије, како би се корисницима пружила могућност за остваривање равноправне укључености у локалну заједницу. Надаље су као пример добре праксе наведени модели становања уз подршку који су обухватили различите циљне групе, а који су реализовани у државама ЕУ.

„Живети заједно у Новој улици број 11“, Нове, Пољска¹⁰³

Пројекат под називом „Живети заједно у Новој улици број 11“, реализован је у граду Нове у северној Пољској. Циљ ове иницијативе био је формирање разнолике и подржавајуће комшијске заједнице која сарађује, заједно доноси одлуке, решава проблеме и ствара безбедан животни простор. Станари, 9 породица са 38 чланова, јесу особе са инвалидитетом, вишечлана домаћинства и бивши бескућници.

Носилац пројекта

- Фондација за активацију и интеграцију, град Нове, Пољска

Финансирање

- пројектно финансирање из средстава Европске уније и града Нове

Стамбено решење

- обухватило је реконструкцију некадашњег индустријског објекта и адаптацију простора уз формирање девет стамбених јединица и заједничког дворишта; окружење, зграда, као и поједини станови, прилагођени су особама са физичким инвалидитетом.

Карактеристике програма

- будући станари зграде су били укључени у иницијалну фазу пројектовања стамбеног решења; станови су пројектовни у складу са њиховим потребама и очекивањима
- још током процеса реконструкције објекта, будућим станарима је био обезбеђен приступ широком спектру индивидуализоване подршке (укључујући радно ангажовање, стручне курсеве, радну праксу, подучавање и обуку, подршку породици и психо-социјалну подршку), која је настављена и након усељења, а у складу са индивидуалним потребама станара

- заједнички рад и сарадња станара су кључни аспекти програма: станари сарађују једни са другима, подржавају се као заједница, заједно решавају свакодневне проблеме, организују заједничке акције на уређењу дворишта и сл.
- Фондација за активацију и интеграцију, у сарадњи са ЈЛС, пружа услуге медијације у случају несугласица између станара, као и посредовање између станара и других институција ради остваривања права и услуга

„Становање за младе мајке и старије“, Хоутен, Холандија¹⁰⁴

Овај иновативан модел подршке за две групе са потпуно различитим потребама, реализован је у граду Хоутен у Холандији под називом „Становање за младе мајке и старије“. То је пројекат социјалног становања у коме заједно живе младе мајке са децом и старије особе. Осмишљен је тако да младим мајкама и девојкама које нису у могућности да живе са својим породицама и којима је потребан адекватан стан и различита додатна подршка за самосталан живот, старије особе („тренери“) пружају менторску подршку. Младе особе такође пружају подршку старијима у обављању послова које професионални пружаоци услуга нису у могућности да обезбеде (излазак у шетњу, помоћ у набавци и припремању хране и слично).

Носиоци пројекта

- Непрофитна јавна стамбена агенција (Хабион) која је специјализована за обезбеђивање становања и стамбене подршке старијим особама, која је и власник станова и непрофитна организација (*Stichting Timon*) која пружа подршку младим особама

Финансирање

- Непрофитна стамбена агенција (Хабион) финансира изградњу станова, а *Stichting Timon* финансира организовање подршке и „меких“ мера

Стамбено решење

- Стамбена агенција је изградила зграду са 17 станова, од чега 4 стана изнајмљује старијим особама, а 13 станова изнајмљује организацији *Stichting Timon* у којима станују младе мајке и девојке. Зграда се налази у урбаном ткиву, у близини различитих служби, укључујући школе, дневни центар, здравствене и социјалне службе

Карактеристике програма

- ▶ улога старијих особа „тренера“ је да као “добри суседи” буду на располагању и помажу младима у њиховим дневним потребама (нпр. чување деце), као и да им помажу у изградњи друштвених мрежа. Старији се сматрају погодним за улогу „тренера“ јер имају времена, као и неопходно животно искуство да корисним саветима помогну младим женама.
- ▶ контакт са младим мајкама и њиховом децом може дати додатни смисао животу старијих особа, испуњавајући празнину са којом се могу сусрести у каснијим фазама живота, посебно након пензионисања
- ▶ део мера подршке обухвата и организовање заједничких активности, попут заједничког ручка једном недељно, организовање излета и других активности на којима се млади и старији боље упознају и унапређују социјалне вештине
- ▶ станови за старије се налазе у приземљу, сваки стан има башту, док се станови за младе налазе на првом и другом спрату. Зграда такође има велики заједнички простор, просторије за консултације и заједничку кровну терасу. Локација зграде и организација станова и целокупног простора стварају окружење у ком младе жене могу безбедно да развијају вештине самосталног живота, а старије особе могу да живе удобно
- ▶ пројекат није само начин за решавање пуког стамбеног проблема за старије и младе, већ и обезбеђивање међусобно подржавајућег окружења у складу са индивидуалним потребама станара

6.4. Изазови и препоруке

- ▶ неадекватно планиране локације за изградњу станова социјалног становања у заштићеним условима
 - добро планирање и управљање, примена критеријума и методологије за избор адекватне локације, укључујући могућност избора између неколико локација, како би се одабрала најповољнија за конкретан стамбени пројекат; значајне информације доступне су у публикацији „Критеријуми за евалуацију локација за социјално становање”¹⁰⁵
- ▶ отпор примајуће заједнице да прихвати осетљиве групе за нове суседе, често изазван предрасудама, отвореном дискриминацијом, али и постојећим проблемима у локалној заједници (недостатак одређених услуга и јавних садржаја)
 - примена различитих механизма и инструмената у циљу обезбеђивања додатних јавних садржаја који ће користити целокупној локалној заједници
 - у фази планирања и одабира локације, процена ризика приликом избора најповољније локације
 - током фазе припреме, спровођење консултација са примајућом заједницом ради њихове адекватне припреме и прихватања нових станара; значајне информације доступне су у публикацији „Методологија за консултације са примајућом заједницом”¹⁰⁶
- ▶ честа просторна сегрегација појединих заједница у пракси у овом моделу стамбене подршке
 - укључивање више различитих циљних група уз планирање њихових комплементарних улога подршке, као у наведеним примерима добре праксе

¹⁰⁵ Критеријуми за евалуацију локација за социјално становање, УНОПС, Београд, 2013.

¹⁰⁶ Методологија за консултације са примајућом заједницом, УНОПС, Београд



7. ЗАКЉУЧАК

Унапређење положаја вишеструко осетљивих и искључених група у Републици Србији захтева планирање и спровођење свих мера подршке у складу са ратификованим међународним стандардима, као и са законодавним и институционалним оквиром Републике Србије. Из тог разлога је први део ове Студије посвећен анализи правног, јавно-политичког и институционалног оквира становања и активне инклузије, са посебним освртом на четири циљне групе.

Кроз холистичке моделе инклузије приказан је интегрисани приступ решавању вишедимензионалних изазова са којима се осетљиве групе суочавају. Одрживост решења која припадницима осетљивих група обезбеђују трајни излазак из система социјалне заштите, могуће је постићи искључиво свеобухватним адресирањем међусобно тесно повезаних питања становања, образовања, запошљавања, здравствене и социјалне заштите. Предуслов за успешно планирање и спровођење мера подршке представља суштинско познавање потреба корисника којима су мере намењене, што захтева њихову активну партиципацију током целог процеса, као и интензивну, међусекторску сарадњу свих релевантних актера.

Примери добре праксе из Републике Србије, представљени у овој Студији, указују на спремност актера да одступе од устаљених, традиционалних приступа подршке, суоче се са бројним изазовима и успоставе иновативне услуге, путем којих осетљиве групе постижу инклузију и самоодрживост. Напослетку, примери добре праксе из Европске уније представљени су са идејом да послуже као инспирација и мотивишу читаоце да и сами додатно истраже бројне постојеће програме подршке осетљивим групама које би било могуће прилагодити локалном контексту, како бисмо допринели креирању друштва једнаких могућности за све.

**#ЕУ
ЗА ТЕБЕ**