



## Podrška Evropske unije aktivnom uključivanju mladih

### SAŽETAK PRAKTIČNE POLITIKE

Marko Stojanović

## KANCELARIJE ZA MLADE I JEDNOŠALTERSKI SISTEM

# SJAJAN SPOJ



Oktobar 2020.

*Predlog praktične politike pripremljen je u okviru projekta: Podrška mladima u zapošljavanju. Projekat je deo grant-šeme "Podrška Evropske unije aktivnom uključivanju mladih". Finansiran je sredstvima Evropske unije i sufinansiran sredstvima Vlade Republike Srbije, a sprovode ga Dostignuća mladih u Srbiji, Zapadnobalkanski institute WEBIN, Opština Raška i Opština Svrlijig. Za sadržinu ovog predloga praktične politike isključivo su odgovorni autori, i ona ne izražava nužno zvanične stavove Evropske unije, Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, Ministarstva omladine i sporta i Tela za ugovaranje.*

Poslednjih godine sve češće slušamo o mladima iz kategorije NEET, kao jednoj od najosetljivijih i najranjivijih grupa mladih koja zahteva posebnu pažnju društva i javne politike. Obično se oni spominju u kontekstu neaktivnosti, neproduktivnosti, društvenih troškova, kao mladi koji ništa ne rade i ne trude se dovoljno, gube vreme, džabalebare, izdržavaju ih roditelji i slično.

Ko su NEET mladi?

Da li su oni zaista takvi kakvim ih opisuju?

Zašto se toliko govori o njima?

## I) KO SU NEET MLADI I KAKAV JE PROBLEM PO SREDI?

Mladi iz kategorije NEET po definiciji zaista jesu neaktivni, odnosno nisu zaposleni, nisu ni u procesu obrazovanja, čak i ne traže posao. Oni jesu ranjiva grupa mladih jer su teže zapošljiva kategorija nezaposlenih, nemaju pihode, većina je u socijalnoj potrebi i riziku od siromaštva, i nemaju sadržaj u svoj društvenom životu.

OECD definiše **NEET** kao mlade koji nisu zaposleni, nisu u procesu obrazovanja niti obuke (*eng: Not in Employment, Education or Training*).

Po pravilu mladi NEET su nemotivisani i obeshrabreni, imaju pesimističan stav o mogućnostima da se zaposle, i ne vide korist od nastavka školovanja.

Najveći broj NEET mladih se javlja u uzrastu između 15. 24. godine starosti, odnosno nakon završetka redovnog školovanja a pre zasnivanja redovnog zaposlenja. To je period tzv. "tranzicije od škole do zaposlenja", kada mladi ljudi započinju proces društvenog osamostaljivanja. U tom uzrastu mladi prvi put vade ličnu kartu, vozačku dozvolu, stiču neko zanimanje i zvanje. To je period kada se od njih očekuje da "imaju svoj dinar" i ne zavise od roditelja, i kada i u formalnom smislu postaju poslovno i pravno sposobni građani. Za mnoge mlade je proces osamostaljivanja stresan, jer se mladi još uvek neosećaju sigurno da sami "koračaju", a pred njih se postavljaju velika očekivanja. Upravo kao posledica te nesigurnosti i nesnalaženja u izazovima tranzicije, mnogi mladi se povlače na marginu. Tome doprinosi i višešalterski sistem u kojem se različita prava i različite usluge ostvaruju u različitim institucijama na različitim mestima po različitim procedurama. Složeni i nedovoljno jasan birokratski lavirint mlade obeshrabruje i tera da "dignu ruke od svega", i na neki način ih iztiska iz sistema.

Tu dolazimo do još jedne bitne karakteristike NEET mladih, a to je da su oni "**nevidljivi sistemu**" odnosno nisu deo zvaničnih evidencija (npr. nisu evidentirani kao nezaposleni, nisu upisani u neku obrazovnu instituciju i nemaju status ulenika/studenta, nemaju zdravstven osiguranje, nemaju socijalno osiguranje, i td.), te ne participiraju u merama socijalnog zbrinjavanja, radne i socijalne aktivacije.

Mladi iz kategorije NEET su predmet posebne pažnje zbog činjenice da su oni kao i svi drugi mladi ljudi, najvredniji resurs svakog društva, ali resurs koji se ne usmerava na odgovarajući način, tako da ostvaruje svoj pun potencijal od kojeg bi korist imali svi, i mladi ljudi (individualna korist) i društvo u celini (kolektivna korist). Mladi koji su demotivisani i obeshrabreni, u velikom su

riziku da krenu linijom manjeg otpora i utehu pronađu u porocima, nezdravim životnim stilovima ili društveno neprihvatljivim oblicima ponašanja.

Posmatrano na ovaj način, mladi iz NEET kategorije, postaju trošak za društvo. Zato svako odgovorno društvo preduzima sve u svojoj moći da spreči da mladi ljudi pređu u stanje NEET, a one mlade koji su već prešli u ovu kategoriju nastoji da identifikuje, proceni individualne potrebe i osmisli mere koje su dovoljno stimulatívne da ih izvedu iz stanja neaktivnosti.

Koliko ima NEET mladih u Republici Srbiji i koji su konkretni uzroci prelaska mladih u ovu kategoriju (ili stanje), teško je dati pouzdan podatak, jer zvaničnih podataka nema. Institucije sistema ne vode statistiku koja prati aktivnost ove populacije. U EU zemljama se statistika vodi za populaciju mladih uzrasta od 18 do 24 godine. Ovakva situacija u Srbiji ima i svoje praktične posledice, a to je da je institucijama sistema teško da sprovedu afirmativne mere podrške i aktivacije mladih iz ove grupe, jer su im ne dostupni i nemaju način da sa njima stupe u kontakt.

Iako institucije "ne vide" ove mlade, oni postoje i prisutni su u našem okruženju. Oni su deo nekih društvenih krugova, fizički se pojavljuju na nekim mestima na kojima se mladi okupljaju, prisutni su na društvenim mrežama. Česta je situacija da institucijama sistema počinju da prepoznaju NEET mlade tek kada nastane društveni problem, tj. kada ih u nekom prekršajnom ili krivičnom postupku ili postupku zdravstvenog i socijalnog zbrinjavanja nadležna institucija evidentira. Na ovan način, postupanje institucija je neka vrsta obuzdavanja i saniranja (već nastale) štete, umesto da se institucije bave problemom NEET mladih na preventivan način, tako da do štete uopšte i ne dođe. Opšte je poznato da su mere intervencije (obuzdavanje i saniranje štete) mnogo skuplje nego mere prevencije (otklanjanje uzroka).

## II) JEDNOŠALTERSKI PRISTUP KAO REŠENJE

Da postoje manje i više efikasni načini da se radi sa mladima, i prevenira njihov prelazak u status NEET mladih, pokazuju uporedni primeri iz različitih zemalja. Ono što je zajedničko ovim primerima jeste **jednošalterski pristup** (*eng. One-stop shop*) u radu sa NEET mladima i mladima u riziku da postanu NEET.

One-stop shop je sintagma preuzeta iz anglosaksonskog govornog područja i u doslovnom prevodu označava kupovinu svega što nam je potrebno na jednom mestu. Međutim, poslednjih decenija ova sintagma se u javnim politikama i merama sve više koristi da označi jednošalterski sistem pružanja usluga, odnosno modela u kojem korisnici mogu ostvariti više prava i dobiti više usluga na jednom mestu. Na taj način se skraćuje vreme provedeno za šalterom u obavljanju administrativnih poslova, smanjuju se troškovi tih poslova kako za građane tako i za javnu upravu, a povećava se efikasnost postupka i efikasnost rada javne uprave.

Jedinstveni šalteri u Evropi predstavljaju integrisan, sveobuhvatan način pružanja potrebnih usluga kao odgovor na izazove sa kojima se suočavaju mladi iz teže zapošljivih kategorija i često mogu uključivati usluge identifikovanja i stupanja u kontakt sa NEET mladima (*eng. outreach*).

Funkcije one-stop shop pristupa su:

- Da doprinese zapošljavanju / samozapošljavanju mladih
- Da doprinese socijalnom i zdravstvenom zbrinjavanju mladih
- Da (re)integriše mlade u sistem obrazovanja ili obuke
- Da nevidljive mlade izvan sistema vrati u sistem

Forma i pristup se od zemlje do zemlje razlikuju. Dok je u pojedinim zemljama one-stop shop fizička jedinica (pod istim krovom) sa formalnim protokolom o radu, u drugim zemljama je to više princip u radu i neformalnoj intersektorskoj saradnji. Negde je pristup decentralizovan (*eng. bottom-up*) a negde ide sa nacionalnog nivoa ka nižim nivoima (*eng. top-down*). U nekim zemljama je pristup pasivan a u nekim proaktivan. Finansijski aranžmani se kreću od nacionalnog finansiranja iz javnih prihoda do finansiranja iz evropskih finansijskih instrumenata, poput Evropskog socijalnog fonda (ESF). Upoznajmo se sa nekoliko odabranih primera.

**Primer Švedske**<sup>1</sup>: One-stop shop čine lokalni multisektorski timovi službe za zapošljavanje i lokalnih samouprava (naziv: UngKOMP). Pružaju podršku/savetovanje mladima koji su posebno ranjivi na tržištu rada. Timovi se kreiraju na osnovu povratne informacije mladih o potrebama i profile korisnika. Pristup mladima je neformalan a učešće mladih je na dobrovoljnoj osnovi. Timovi su fleksibilni i mladoj osobi dostupni u bilo kom trenutku i bez zakazivanja sastanka. U programu savetovanja preko 8500 mladih od kojih većina nakon napuštanja programa odlazi na dalje obrazovanje ili se zapošljava. Finansijski podržano kroz ESF.

**Primer Francuske**<sup>2</sup>: U Francuskoj su jednošalterski sistemi u formi lokalnih misija povereni nevladinim organizacijama koje rade sa mladima. Lokalne misije (LM) su otvorene za mlade ljude od 16 do 25 godina koji nisu u obrazovanju. Usko saraduju sa lokalnim službama za zapošljavanje, ali su autonomni entiteti koje finansiraju lokalne i nacionalne vlasti. Nude usluge savetovanja mladima iz različitih oblasti od zapošljavanja i obuke, do zdravlja, stanovanja i državljanstva, a sve "pod jednim krovom". LM su specijalizovani za podršku neaktivnim mladima i zaposleni stručni saradnici osoblje razumeju izazove sa kojima se susreće ova ciljna grupa. U Francuskoj postoji ukupno 444 LM koje su zajedno podržale više od 1.2 miliona mladih, od kojih je 487.000 (skoro 40%) dobilo pristup obuci ili zaposlenju.

**Primer Hrvatske**<sup>3</sup>: Zanimljiv je primer iz našeg okruženja. U Hrvatskoj je jednošalterski sistem prisutan kroz integrisano pružanje usluga pri "Centrima za informiranje i savetovanje o karijeri" (skraćeno: CISOK). CISOK su osnovani 2013. godine radi pružanja individualnih i prilagođenih usluga korisnicima, posebno mladima, na osnovu njihovih individualnih potreba. Svaki centar pruža kombinaciju usluga (samopomoć, pomoć stručnih saradnika i individualno karijerno vođenje). Centri prilagođavaju usluge specifičnim potrebama mladih u svom regionu/lokalnoj zajednici. Finansiraju se iz IPA (do pristupanja Hrvatske EU), ESF (nakon pristupanja) i iz

---

<sup>1</sup> <http://www.nordiclabourjournal.org/i-fokus/in-focus-2015/theme-april/article.2015-04-13.3881817727>

<sup>2</sup> <https://www.mission-locale.fr/missions-locales/>

<sup>3</sup> <https://www.cisok.hr/usluge-u-cisok-centrima/baza-znanja/vodici-i-brosure/mladi>

nacionalnog državnog budžeta za programski period 2014-2020. Trenutno ima 13 centara, a do kraja 2020. se planira da ih ima ukupno 22. U periodu od 2013. do septembra 2017. CISOK je obuhvatio oko 200.000 korisnika. Samo u 2016. CISOK-ove usluge koristilo je 2.700 NEET mladih.

**Primer Finske:** sistem jednošalterske podrške je organizovan decentralizovano, preko lokalnih mreža omladinskih radnika/ca specijalizovanih za rad sa NEET mladima, koje koordiniraju Odeljenja za mlade pri opštinskim/gradskim upravama. U ovom sistemu, pri pružanju jednošalterske usluge mladima, omladinski radnici blisko sarađuju sa službom za zapošljavanje, sa ciljem da sistem bude proaktivan i omogući posete mladim ljudima u mestima gde se oni okupljaju. Podršku za brzo reagovanje unutar institucija sistema im pružaju Centri za karijerno vođenje. Sistem je organizovan tako da na teren idu omladinski radnici sličnog životnog iskustva i čija je komunikacija prilagođena korisnicima kako bi se podstakla aktivacija. Omladinski radnik aktivno sluša mlade i u skladu sa identifikovanim potrebama mladih nudi im odgovarajuću podršku. Pri obavljanju ovih zaduženja, omladinski radnici su fleksibilni i funkcionišu van standardnog radnog vremena, i po potrebi, angažuju sve kapacitete unutar lokalne zajednice radi pružanja kvalitetne podrške. Paket usluga mladima uključuje: personalno savetovanje i vođenje, podršku u upravljanju svojim životom (*eng. life management*), planiranje karijere, obuke za mekane socijalne veštine, kao i podršku u obrazovanju i zapošljavanju. U proteklih 5 godina, uspeali su da dođu do 27,000 mladih u riziku da postanu NEET, i pruže individualnu podršku za 18,000 mladih.

**Primer Belgije:** Jednošalterska podrška mladima se sprovodi putem PRONADI-ANGAŽUJ-UVEŽI (*eng. FIND-MIND-BIND*) sistema. Sistem funkcionise tako što se NEET mladi prvo identifikuju, u čemu služba za zapošljavanje sarađuje sa lokalnim omladinskim organizacijama. Identifikaciju rade omladinski radnici koji odlaze na mesta gde mladi žive i/ ili provode vreme (faza pronalaženja). U programima sa NEET mladima, omladinski radnici razvijaju vršnjačko poverenje, da bi ih podstakli na aktivaciju tako da mladi sami učestvuju u razvoju svog karijernog plana (faza angažovanja). Nakon inicijalne aktivacije NEET mladih, nastavlja se individualni rad sa NEET mladom osobom putem korišćenja paketa različitih usluga (faza uvezivanja).

Iz navedenih primera mogu se uočiti nekoliko bitnih karakteristika:

- Veoma **važnu ulogu imaju omladinski radnici i vršnjački edukatori**, jer je to uslov da mlada NEET osoba koja je obeshrabrena i nemotivisana stekne poverenje i prihvati savet.
- U svim primerima je osnova efektivnog rada uspostavljena **intersektorska saradnja uz aktivnu ulogu službe za zapošljavanje**.
- Veštine karijernog vođenja i savetovanja su neophodne za uspešnu aktivaciju.
- Najuspešniji modeli ne čekaju mlade već ih "jure", i pristupaju proaktivno, fleksibilno i neformalno.

### III) NAŠA PREDNOST – KANCELARIJE ZA MLADE

Nakon upoznavanja sa uporednim iskustvima iz drugih zemalja, hajde da razmotrimo kako jednošalterski pristup može pomoći nama u Srbiji u radu sa mladima.

Republika Srbija ima nešto što mnoge druge zemlje nemaju, a to su **kancelarije za mlade, kao institucionalni mehanizam za brigu o mladima na lokalnom nivou**. Kancelarije za mlade postoje u našem sistemu organizacije lokalnih samouprava skoro punih 15 godina, i nastale su na ideji da u svakoj lokalnoj samoupravi postoji jedno mesto koje će biti mesto susreta mladih sa opštinskom upravom, koja treba da brine o mladima kao svom najvećem resursu. Drugim rečima, **mesto gde se stvara i sprovodi lokalna politika brige o mladima**.

Kancelarije za mlade su se osnivale i gasile, menjale formu, koordinate, pristup i način rada. Postajale i nestajale, i funkcionisale sa različitim uspehom. U jednom trenutku ih je bilo preko 100. U mestima gde su razvile svoj pun kapacitet (npr. u Loznici, Raški, Obrenovcu i drugim mestima), kancelarije za mlade su potvrdile da su dragocen mehanizam komunikacije sa mladima, i mesta u koja mladi rado dolaze sa svojim potrebama i čije usluge rado koriste. To su iskustva i drugih institucija u zajednici koje imaju neku nadležnost u radu sa mladima, poput škola, nacionalne službe za zapošljavanje, domova zdravlja, centara za socijalni rad, ustanova culture, međunarodnih organizacija, nevladinih, volonterskih i humanitarnih organizacija. Posmatrajući te uspešne primere, možemo videti da su kancelarije za mlade **uspele da uđu u društvenu svakodnevicu mladih i da ih oni u većoj ili manjoj meri prepoznaju kao svoje sigurne društvene prostore**. Sa druge strane, **kancelarije za mlade su, čini se bolje neki ijedna druga institucija, uspele da se pozicioniraju i kod drugih institucija** (iz drugih sektora) kao mesta koja mladi prepoznaju kao svoja. Ovo je poseban kvalitet kancelarija za mlade kao institucionalnog mehanizma za brigu o mladima, jer taj kvalitet je potreba svih institucijama koje su usmerene na mlade, a nemaju ga. U toliko je njima teže (a kancelarijama za mlade lakše) da ostvaruju svoje aktivnosti i programe i postižu ciljeve u radu sa mladima.

Kod kancelarija za mlade je važno i to što su one i fizički prostor prilagođen mladima. Mnoge kancelarije za mlade imaju tako opremljen prostor koji nudi brojne mogućnosti za sastajanje, druženje, društvene igre, radionice i obuke, računarske učionice, i sve ono što može je zanimljivo mladima. Iz toga sledi još jedna važna karakteristika kancelarija a to je da **tu mladi dolaze dobrovoljno**, svojom voljom, jer prepoznaju taj prostor kao "svoj". Druge institucije koje su okrenute ka mladima nemaju ovaj kvalitet.

Imajući sve ovo u vidu, nameće se zaključak da su kancelarije za mlade i jednošalterski pristup u radu sa mladima - **sjajni spoj**. Da obrazložimo zašto.

a) Kancelarije za mlade su deo javne uprave ali ih **mladi doživljavaju kao svoj siguran prostor, u koji dolaze dobrovoljno i u koji imaju poverenja**. Druge institucije koje od mladih imaju neka očekivanja, nisu na isti način prepoznate od strane mladih. Integrisanjem pojedinih usluga i funkcija na taj način da se one mogu pružati/ostvariti i u kancelarijama za mlade, institucije iz drugih sektora bi proširile pristup (i evidenciju) i na one one grupe mladih koje im do tada nisu bile vidljive. U slučaju usluga, povećao bi se broj mladih korisnika, naročito mladih iz kategorije NEET.

b) **Informacije** o merama procedurama, pravima i obavezama, mogućnostima i resursima **bi mladima bile prezentovane vršnjačkim jezikom, na prihvatljiv i razumljiv način.** Na taj način bi mladi bili bolje informisani, bolje bi razumeli a zatim i prihvatili informacije, i bolje bi koristili dostupne resurse i mogućnosti.

c) Mladi uče jedni od drugih (vršnjački) i jedni u drugima vide uzore. S tim u vezi, jedino kancelarije za mlade imaju potencijal **da sa mladima komuniciraju sa punim poverenjem** i da im budu motivator.

d) Javne politike i mere da bi bile prihvaćene, treba da budu i relevantne i zasnovane na potrebama. Kancelarije za mlade **moгу artikulirati te potrebe ispitujući ih direktno kod krajnjih korisnika** (naročito ako je reč o kategoriji korisnika koji nisu dostupni ili vidljivi institucijama sistema), **i na taj način povećati kvalitet mera i javnih politika koje se donose.** U krajnjem ishodu, tako osmišljene mere i javne politike će biti učinkovitije i bolje prihvaćene od strane krajnjih korisnika.

e) Kancelarije za mlade mogu **podjednako uspešno komunicirati sa (ili dosežati do) različitim podkategorijama mladih**, od mladih u osnovnoj i srednjoj školi, do mladih koji su u statusu NEET mladih. Na ovako nešto druge institucije sa sopstvenim kapacitetima ne mogu da računaju.

#### **IV) PREPORUKE**

##### **Preporuke za jedinice lokalne smouprave**

1. **Profesionalizovati rad kancelarija za mlade** kroz institucionalizaciju organizacionog oblika kancelarije za mlade, sistematizaciju radnih mesta koordinatora i omladinskih radnika, definisanje programa rada, i opredeljivanja i opremanja odgovarajućeg prostora za kancelariju za mlade;
2. **Osposobiti koordinate i omladinske radnike za rad sa NEET mladima kroz dodatne obuke** koje će koordinatorima dati veštine i znanja za proaktivno delovanje i aktivaciju mladih;
3. **Integrirati usluge i funkcije u nadležnosti su lokalnih organa uprave**, koje su od interesa za mlade u sistem rada kancelarija za mlade, i na taj način omogućiti kancelarijama za mlade da mladima pružaju usluge po jednošalterskom principu (sve na jednom mestu);

##### **Preporuke Vladi RS i resorna ministarstva**

4. Unaprediti zakonsku regulativu koja reguliše položaj kancelarija za mlade u sistemu lokalne samouprave (Zakon o mladima, Zakon o lokalnoj samoupravi), tako **da se propiše obaveza za lokalne samouprave da formiraju kancelarije za mlade** kao posebne

organe za sprovođenje politike brige o mladima. Unapređena regulativa treba da obezbedi pretpostavke za profesionalnizaciju rada kancelarija za mlade.

5. Unaprediti regulativu koja uređuje poslove zapošljavanja (Zakon o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti), tako **da se kancelarijama za mlade omogući obavljanje pojedinih poslova zapošljavanja.**
6. **Afirmativnim merama podstaći lokalne samouprave da poslove socijalne i radne aktivacije mladih povere kancelarijama za mlade kroz uvođenje one-stop shop pristupa.**