

UDK: 364:[007:912]:004]
DOI: 10.5937/KonGef24058V
Прегледни научни рад

УПОТРЕБА ГИСА У ПРОЦЕСУ ПРАЋЕЊА УСПОСТАВЉЕНОСТИ УСЛУГЕ СИСТЕМА СОЦИЈАЛНЕ ЗАШТИТЕ

Бојана Вранић¹, Љиљана Скробић², Петар Вранић³

Апстракт: Истраживањем је урађен компаративни преглед успостављања и функционисања услуге лични пратилац детета (ЛП) у 47 јединица локалне самоуправе (ЈЛС) у региону Јужне и источне Србије. Овај регион је одабран због тога што представља један од недовољно развијених региона у Републици Србији, а и јер је Државна ревизорска институција 2020. године утврдила је да је током 2019. године услуга ЛП детета била најмање развијена у овом региону.

Циљ истраживања био је креирање просторне, вишекритеријумске, базе података о поменутој услузи, која може бити основа за праћење трендова успостављања ове услуге и информисано заговарање политика на локалном, регионалном и националном нивоу. Подаци су прикупљени упитником, уз коришћење алата Google forms. Упитник је имао за циљ да оцени три критеријума: 1) планирање, 2) финансирање, и 3) имплементацију услуге, а критеријуми су оцењени кроз релевантне индикаторе. За ове потребе коришћен је софтвер са отвореним приступом QGIS 3.0. С обзиром на то да је ова услуга регулисана нормативним актима на републичком нивоу, значајно је да се реализовање услуге уједначи у свим ЈЛС како би сва деца могла да остваре право на ову услугу и да она буде истог квалитета без обзира на којој територији живе.

Управљање и планирање услуга социјалне заштите је комплексан процес и захтева одлучивање у динамичним условима који подразумева сагледавање великог броја фактора. Иако правни и стратешки оквир дају смернице и обавезе за активности у овој области, за конзистентну и ефикасну имплементацију ове, а и других услуга, неопходно је креирање јединственог националног система за подршку одлучивању за управљање услугом на националном и субнационалном нивоу. Непостојање јединственог система може одложити почетак системског успостављања услуга у ЈЛС. У складу са претходно наведеним, предложени приступ, представља практични и методолошки допринос развоју система за подршку одлучивању на локалном, али и националном нивоу.

Кључне речи: услуге система социјалне заштите, социјалне политике, ГИС, подршка одлучивању.

КОНТЕКСТ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

У Републици Србији већ дуже од две деценије траје процес реформе система социјалне заштите. Неки од основних циљева реформе су: децентрализација система социјалне заштите, деинституционализација, као и плурализација пружалаца услуга. Циљеви су усаглашени са искуствима из других система који су показали практично унапређење положаја оних којима су услуге намењене (Scalise, Hemerijck, 2022; Vilalta, Comas, 2021; Wyatt, Barca; 2021; Kriisk, 2019; Bogoevska et al. 2013; Munday, 2005). Резултати поменуте реформе у области децје заштите највише се огледају у креирању дневних услуга у заједници које треба да што адекватније одговоре на потребе деце, као и да оснаже њихове породице и спрече издвајање детета из породичног окружења. Такође, постигнут је резултат да је вишедеценијска доминација јавног сектора у пружању ових услуга превазиђена и да актуелно у креирању и пружања услуга учествују и приватни и цивилни сектор (Жегарац, 2014; Перишић, 2016). Како је предмет овог рада пример услуге намењен деци са инвалидитетом, наводимо неке од изазова за успостављање услуге, али и позитивних трендова у развоју исте.

¹ Универзитет у Нишу - Филозофски факултет, Ћирила и Методија 2, Ниш, Србија, bojana.vranic@filfak.ni.ac.rs, ORCID: 0000-0002-6520-9329

² Универзитет у Нишу - Филозофски факултет, Ћирила и Методија 2, Ниш, Србија, ljiljana.skrobic@filfak.ni.ac.rs, ORCID: 0000-0003-2923-0304

³ Математички институт САНУ, Кнеза Михаила 35, Београд, Србија, petarvvv@gmail.com, ORCID: 0000-0002-9671-992X

Дневне услуге у заједници су уведене Законом о социјалној заштити (2005) који предвиђа да ове услуге обезбеђује јединица локалне самоуправе (ЈЛС). Развој и напредак ових услуга у последњих 20 година се може сагледати кроз пораст ЈЛС у којима се услуге пружају, пораст броја корисника, плурализам услуга и пружалаца услуга. Међутим, и даље постоје тешкоће попут територијалне неуједначености и доступности услуга, начина и стабилности финансирања, различитог времена трајања услуга, мониторинга и евалуације услуга и сл (Стратегија деинституционализације и развоја услуга социјалне заштите у заједници за период 2022-2026, 2022; Матковић и Страњаковић, 2020).

Од дневних услуга у заједници, у нашем систему су успостављене: дневни боравак; помоћ у кући; свратиште и друге услуге које подржавају боравак корисника у породици и непосредном окружењу. Једна од дневних услуга у заједници јесте и услуга лични пратилац детета (у даљем тексту ЛП) (и ако Законом о социјалној заштити није експлицитно препозната као таква). Услуга представља додатну социјалну подршку образовању деце и ученика и остварује се под условима и на начин прописан Законом о социјалној заштити и осталим подзаконским актима који уређују ову област. ЛП доступан је детету са инвалидитетом коме је потребна подршка за задовољавање основних потреба у свакодневном животу у области кретања, одржавања личне хигијене, храњења, облачења и комуникације са другима, под условом да је укључено у васпитно-образовну установу, односно школу, до краја редовног школовања, укључујући завршетак средње школе (чл. 83). Сврха ангажовања ЛП је пружање детету одговарајуће индивидуалне, практичне подршке ради укључивања у редовно школовање и активности у заједници, ради успостављања што већег нивоа самосталности (чл. 84).

Процена потреба детета, ученика за додатном подршком односно подршком ЛП врши се: по захтеву родитеља, односно другог законског заступника и одраслог, на иницијативу образовне, здравствене или установе социјалне заштите уз сагласност родитеља (чл. 6). Процену врши Интерресорне комисије састављена од стручњака из здравствене заштите, социјалне заштите, као и области образовања. Процена се заснива на целовитом и индивидуализованом приступу детету, ученику са циљем да се пружањем додатне подршке омогући укључивање у образовање, односно пуна и ефективна друштвена укљученост кроз остваривање права и коришћење услуга и ресурса (чл. 1). Препознајући потребе ове групације, неки системи ову услугу пружају деци током целе године и то значи да су детету различите активности важне за социјализацију доступне током целе године.

Један од најважнијих механизма стандардизације услуга, али и контроле и унапређења квалитета је лиценцирање пружалаца услуга социјалне заштите. Поступак лиценцирања уређује Правилник о лиценцирању организација социјалне заштите из 2013. године. Услуге социјалне заштите које подлежу лиценцирању могу пружати само организације које поседују лиценцу односно дозволу за рад. Поред уобичајених, постоји и ограничена лиценца које се издаје уколико пружалац услуге не приложи доказ да испуњава стандарде услуга за коју тражи издавање лиценце у погледу простора, опреме, организације и броја ангажованог особља у мери која омогућава целовито пружање услуга (чл. 6). По престанку важења, лиценца се може продужити (чл. 8).

С обзиром на то да је услуга ЛП у Републици Србији први пут уведена пре 10 година (2013) циљ овог рада је да на примеру ове дневне услуге у заједници, утврдимо у којој мери је изграђен капацитет ЈЛС да успоставе ову услугу.

ГЕОГРАФСКИ ИНФОРМАЦИОНИ СИСТЕМИ (ГИС) И ЛОКАЛНЕ СОЦИЈАЛНЕ ПОЛИТИКЕ

ГИС интегрише хардвер, софтвер и податке за управљање, анализу и приказивање свих облика гео-референцираних информација, и омогућава вишеструко сагледавање, разумевање, и визуализацију података који указују на везе, обрасце и трендове посматраног феномена у друштву и окружењу. ГИС се може сагледати на више различитих начина. Првенствено ГИС се може посматрати као специфична врста структуриране базе података, која представља просторно оријентисани информациони систем. Са друге стране, то је систем "интелигентних мапа" које се могу посматрати као визуелна артикулација одређене базе података и које подржавају аналитичке упите и пружају могућност интерпретације различитих врста података и откривају њихове просторне импликације и међусобне релације. Интеграцијом података из различитих извора, применом одређених аналитичких правила, обезбеђује се основа за поређење и процену, као и систематизацију резултата у процесу одлучивања.

Геоинформатика је од посебног значаја за анализу података у истраживањима из области социјалног рада и социјалне политике. ГИС је коришћен за подршку и унапређење истраживања, планирања и заговарања политика у свим областима пружања услуга система социјалне заштите. Поред поређења података из различитих географских региона, ГИС се може користити за комбиновање више скупова података из различитих извора што омогућава идентификацију образаца и корелацију између наизглед различитих елемената података, откривање односа који би иначе могли остати непримећени. Мапирање је кључно за разумевање на који начин окружење утиче на заједнице и појединце, али и за пружање увида у просторну дистрибуцију разлика између истих. Оно омогућава да се информације о појединцима и домаћинствима интегришу са информацијама о њиховим заједницама, тако да финансијери, пружаоци услуга и истраживачи могу да разумеју појединце у контексту њихових заједница. Документовање потребе за одређеном социјалном услугом није довољно; документовање где постоји потреба за услугом је кључно за ефикасно планирање исте. Интерактивни системи мапирања могу помоћи социјалним радницима да усмере клијенте на ресурсе—или да омогуће клијентима да сами идентификују оближње ресурсе. Поред упућивања социјалних радника и клијената на услуге, ГИС се ефикасно може користити за процену квалитета постојећих услуга што је и фокус овог истраживања (Parker, Asencio, 2009; Ballas, Clarke, Franklin, Newing, 2018).

МЕТОДОЛОГИЈА И ПОДАЦИ

Истраживање се састојало из три фазе: развој инструмента за анализу услуге ЛП, прикупљање података и анализа података у ГИС-у. За потребе прикупљања података креиран је упитник. Упитник је креиран коришћењем алата Google forms. Упитник је имао за циљ да оцени три критеријума: 1) планирање, 2) финансирање, и 3) имплементацију услуге. Ова три критеријума су оцењена кроз релевантне индикаторе који су приказани и образложени у Табели 1 (прилог).

ПОДРУЧЈЕ ПРОУЧАВАЊА

За потребе овог истраживања фокусирали смо се на регион Јужне и Источне Србије са 47 ЈЛС (Слика 1), који спада у групу најнеразвијенијих региона у Републици Србији (Уредба о утврђивању јединствене листе развијених региона и ЈЛС, 2014.). Током 2019. године услуга ЛП је била најнеразвијенија у овом региону. Посматрано на националном нивоу, чак 48 одсто ЈЛС које нису успоставиле ову службу припада региону јужне и источне Србије (Државна ревизорска институција, 2019). Важно је напоменути да само 7 од 47 посматраних ЈЛС припада првој и другој групи степена развијености (развијеност изнад 80% републичког просека), док 26 испуњава стандарде четврте групе, тј. изузетно неразвијених ЈЛС (развијеност испод 60% националног просека), док се њих 16 сматра девастираним подручјима са степеном развијености испод 50% националног просека. Стога смо овај регион претпоставили као репрезентативан узорак јер може да открије различите врсте изазова и истакне потенцијалне екстреме у одређивању начина на који ЛП функционише и који су правци унапређења ове услуге у одабраним ЈЛС.

Центар за социјалну политику спровео је последње мапирање социјалних услуга у целој земљи, укључујући ЛП, 2019. године (Матковић, Страњаковић, 2020). Према нашим сазнањима, након 2019. године није било званичног пописа услуга система социјалне заштите, па смо ову процену успостављања ЛП обавили за период 2020-2022.

ИНСТРУМЕНТ (ПРИКУПЉАЊЕ ПОДАТАКА)

Како бисмо издвојили карактеристике тренутних локалних пракси и информисали се о успостављености услуге ЛП, анализирали смо следеће аспекте: 1) планирање, 2) финансирање и 3) имплементацију услуге (видети табелу 1). Поред главних аспеката објашњених у табели 1, кроз уводни део упитника покушали смо да разумемо разлоге који су утицали на то да ЈЛС није успоставила услугу ЛП. Представници ЈЛС су најпре информицани о циљевима и методама истраживања телефонским позивом, а затим путем мејла о свим релевантним информацијама.

ГИС

Након прикупљања података добијених упитником, сваки индикатор је оцењен помоћу скале од три нивоа гледајући како индикатор доприноси системском успостављању мере:

- „0” – постоји доказан ризик за систематско успостављање услуге
- „0,5” – постоји умерен ризик за систематско успостављање службе
- „1” – посматрани аспект је адекватно решен и доприноси систематском успостављању услуге.

Овако распоређене вредности индикатора, које описују статус услуге ЛП, додају се као атрибути векторима ЈЛС у ГИСу. За развој овог модела користили смо софтвер отвореног приступа QGIS 3.0. Као и други напредни ГИС софтвер, он има карактеристике базе података која подржава аналитичке упите и пружа могућност тумачења различитих типова података и њихових просторних импликација и међусобних односа. Да бисмо формирали индекс успостављености услуге, сумирамо резултате индикатора за сваку ЈЛС. Да бисмо нормализовали вредности индекса користили смо методу Мин-Макс. Овај метод нормализује вредност индекса на опсег вредности [0, 1], као што је приказано у следећој једначини:

$$X_{i,0-1} = \frac{X_i - X_{\min}}{X_{\max} - X_{\min}}$$

где X_i представља индивидуалну вредност индикатора, $X_{\min}$ минималну вредност индикатора у посматраном скупу вредности за тај индикатор, $X_{\max}$, максималну вредност индикатора у посматраном скупу вредности за тај индикатор, и $X_{i,0-1}$ нормализовану вредност индикатора од 0-1.

Овако формирана база пружа могућност стицања дубљих увида у просторне обрасце развоја ове услуге, међуопштинске анализе за сагледавање препрека и потенцијала за креирање ове услуге или осмишљавању и унапређењу исте у ЈЛС.

РЕЗУЛТАТИ

У шеснаест ЈЛС није успостављена услуга ЛП (мапа а, слика 1). Према подацима добијеним у упитнику, разлози за то су:

1. Није било захтева грађана
2. За ову услугу није било буџетских средстава
3. На територији јединице локалне самоуправе не постоји лиценцирани пружалац услуга.

Чак у девет ЈЛС нема лиценцираног пружаоца услуге. Ово је оцењено као највећи ризик за успостављање услуге, док је као најмањи ризик оцењен разлог, изостанак захтева грађана. Таква ситуација је забележена у три ЈЛС. Важно је напоменути да овим истраживањем није детаљно утврђено да ли изостанак захтева указује на непостојање потребе грађанина, неинформисаност породица деце о овом праву, неадекватну процену потреба или неки други разлог.

Легенда

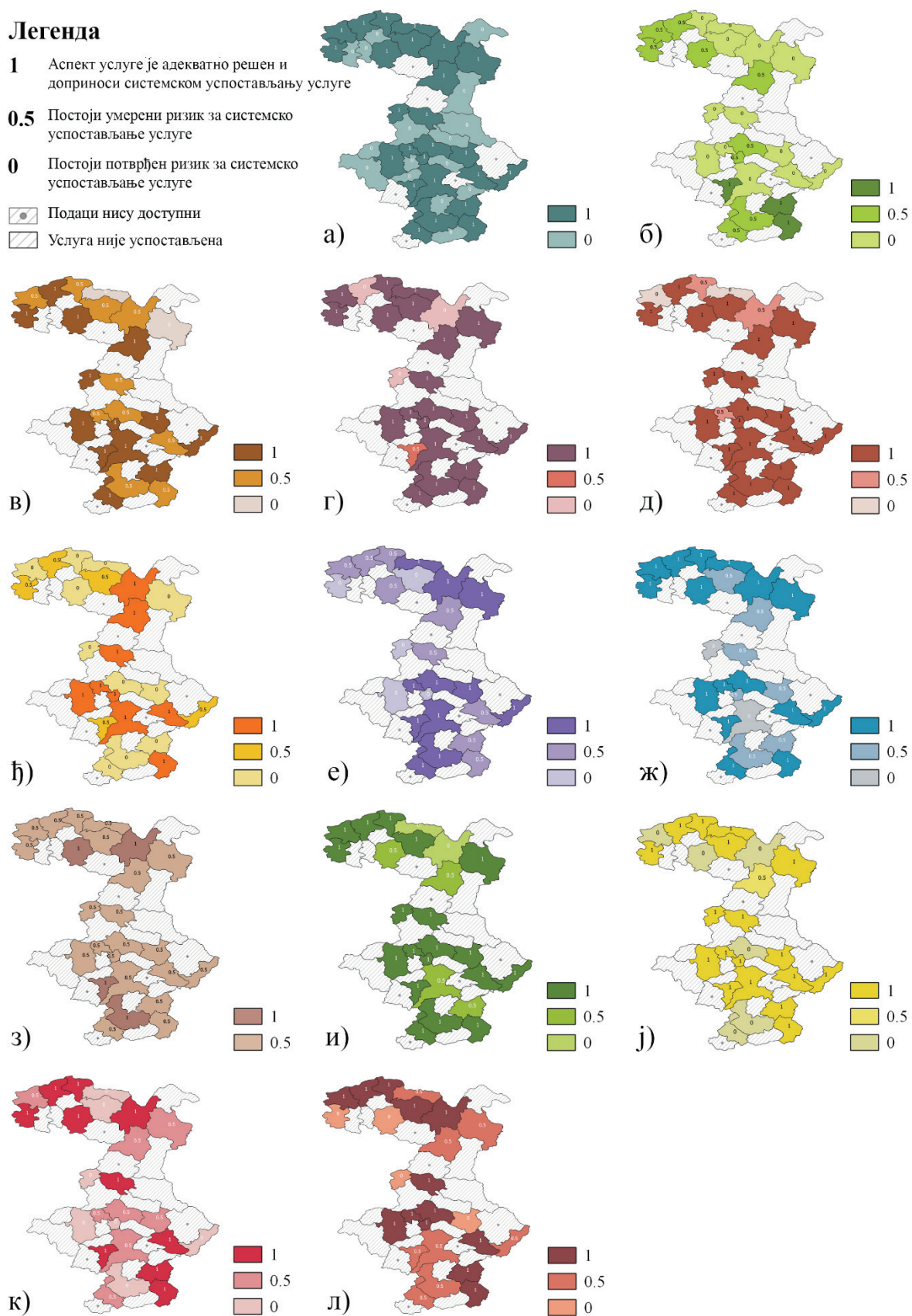
1 Аспект услуге је адекватно решен и доприноси системском успостављању услуге

0.5 Постоји умерени ризик за системско успостављање услуге

0 Постоји потврђен ризик за системско успостављање услуге

 Подаци нису доступни

 Услуга није успостављена



Слика 1.

ЈЛС су дале податке колико година континуирано пружају услугу (мапа б). Како је ова услуга нормативно дефинисана Законом о социјалној заштити из 2011. године, за оне ЈЛС које су успоставиле услугу у тој години или у периоду од 2011. до 2015. године и пружају услугу континуирано до сада, сматрамо да имају искуство које обезбеђује највиши ниво успостављености услуге. У овом узорку постоје само три такве ЈЛС. То су Лебане, Босилеград и Сурдулица. Већина тих ЈЛС је успоставила услугу 2019. године или касније.

Оцењиван је и степен нормативног уређења услуге (мапа в). Одсуство нормативне регулативе утврђено је само у две ЈЛС (Неготин и Голубац). Ово се сматра високим ризиком за успостављање услзге. Умереним ризиком сматра се постојање одлуке локалне скупштине, али непостојање ближе уредбе (правилника) о пружању услуге. Умерени ризик утврђен је код десет ЈЛС, док је тринаест ЈЛС адекватно регулисало овај сегмент пружања услуга.

Подаци о томе како су ЈЛС информисане о потребама деце и њихових породица за овом услугом могу бити показатељ систематског начина прикупљања ових података (мапа г). ЈЛС које се о томе обавештавају преко стручног тела, Интерресорне комисије, показују тенденцију одржавања успостављене услуге. Таквих ЈЛС има чак двадесетак. Остале ЈЛС се информишу путем захтева који се подносе директно Управама за друштвене делатности или центрима за социјални рад, или се информишу кроз истраживање које спроводе НВО.

Када је у питању начин контроле пружања услуга и начин евалуације квалитета услуга (мапа д), ЈЛС су оцењиване у односу на то да ли контрола уопште постоји. Прикупљан је и податак да ли су у евалуацију услуге укључени и примаоци услуга или њихови родитељи/старатељи. Две ЈЛС (Голубац и Смедерево) не контролишу услугу. Ово може представљати потврђени ризик за успостављање услуге. Када су у питању ЈЛС које на адекватан начин воде рачуна евалуацији услуге и обезбеђују партиципацију корисника у том процесу, њих је у овом узорку деветнаест.

Упитник је обухватио питање и о најчешћим изазовима у пружању услуге ЛП (мапа ђ). Одговори које смо добили су:

1. без изазова
2. изазови у сарадњи са пружаоцима услуга и/или корисницима услуга
3. финансијски изазови.

Од наведених изазова, финансијски изазови су оцењени као они који представљају највећи ризик за системско успостављање услуга. Једна општина се суочава са овим изазовом. Пет ЈЛС има потешкоћа у сарадњи са пружаоцима услуга или тражиоцима услуга, а девет ЈЛС нема проблема у пружању услуга.

Финансијска ефикасност (мапа е) представља један од најважнијих аспеката за систематско успостављање услуге. Ефикасност ЈЛС у овом сегменту првенствено се огледа у односу планираних и утрошених средстава за ову услугу. ЈЛС су оцењене као оне са потврђеним ризиком за успостављање услуге уколико је утрошено мање од 79% планираног буџета за ову услугу. Тада су ЈЛС које су потрошиле до 80%, али не и 100% планираних средстава, оцењене као ризичне које би могле да угрозе континуитет у обезбеђивању истих. У испитиваном узорку, једанаест ЈЛС је потрошило 100% планираног буџета.

Мапа ж приказује искуство локалних јединица у проналажењу алтернативних извора финансирања за услуге ЛП. Будући да ЈЛС као чест извор изазова у успостављању или континуираном пружању услуга наводе финансијска средства, овим питањем смо проверили проактивност ЈЛС у погледу обезбеђивања додатних средстава. Као додатни извор финансирања услуге, понуђени одговори су били учешће грађана, донације и пројектно финансирање. Иако све три методе представљају индикатор проактивности општине у овом погледу, ови извори финансирања су процењени како би се утврдило који од њих носи највећи ризик од систематског успостављања услуге. Учешће грађана је оцењено као потврђени ниво ризика јер може представљати материјално оптерећење за породице деце и у таквим породичним околностима често се морају одлучити за приоритетну услугу или третман за дете. Од анкетираних ЈЛС само две (Ражањ и Лесковац) користе овај начин додатног финансирања услуга.

У овом сегменту упитника прикупљени су и подаци о искуству ЈЛС у коришћења наменских трансфера из републичког буџета. Само пет ЈЛС није користило овај извор финансирања за услуге социјалне заштите. Разлог за то је што су због степена развијености изузети од ове врсте републичке подршке.

На мапи з приказане су ЈЛС у зависности од тога да ли услугу ЛП пружају приватне агенције, невладине организације или државне институције. Иако постоји тренд подршке развоју плурализма сектора који пружају услуге у заједници, ЈЛС тренутно наводе да у ситуацијама

када услуге пружају приватне агенције могу постојати бројни изазови у организовању тендера, расписивању конкурса, покретању пружање услуга или одустајање од пружања услуга. С тим у вези, чини се да веће шансе за континуирано пружање услуге постоји онда када је она организована у оквиру државних институција. Државне институције тренутно пружају услугу само у четири ЈЛС (Петровац на Млави, Лебане, Врање и Мајданпек).

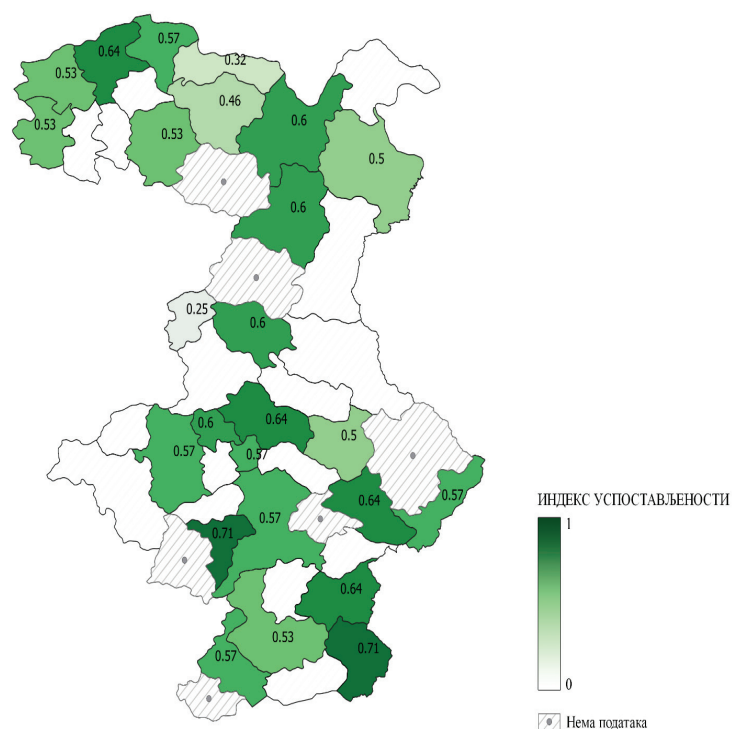
Пошто је поступак лиценцирања један од најважнијих механизма стандардизације и обезбеђивања квалитета услуге, желели смо да утврдимо да ли су пружаоци услуга лиценцирани, односно на ком нивоу су стручни капацитети за пружање услуге (карта и). Капацитет пружања услуге и стандардизација у процесу пружања услуге су на највишем нивоу када пружалац услуге има лиценцу. У две ЈЛС (Мајданпек и Голубац) давалац услуга нема лиценцу. У четири ЈЛС (Бор, Лесковац, Петровац на Млави, Сурдулица) пружалац услуга има ограничену лиценцу или је у поступку добијања лиценце.

ЈЛС је упитан о броју деце која нису користила услугу током 2020, 2021. и 2022. године, али су имала потребу за њом (мапа ј). Реч је о деци којима је Интерресорна комисија препоручила коришћење услуге. Оне ЈЛС у којима се број ове деце континуирано повећавао или је остао висок, оцењене су као да имају утврђен ризик од систематског успостављања услуге. У питању је пет ЈЛС (Врање, Мајданпек, Смедерево, Бујановац и Ниш).

Када је у питању континуитет пружања услуга за потребе овог истраживања, праћено је колико месеци у години услуга доступна деци (мапа к). Услуга је нормативно дефинисана тако да треба да подржи дете не само током школске године, већ и у периоду ваннаставних активности, рекреативне наставе, током школског распуста. У зависности од броја месеци, највишу оцену добиле су ЈЛС које су омогућиле пружање услуге током десет и више месеци. У овом узорку има десет таквих ЈЛС. Пошто је ово истраживање обухватило 2020, 2021, 2022. годину, приметно је да је током 2020. године у појединим ЈЛС услуга била доступна само три до четири месеца (Прокупље и Неготин), док је током 2022. године минимално планирани број месеци за пружање услуге био пет (Бор).

Мапа л показује колико сати је услуга доступна деци дневно. Могућност прилагођавања броја сати како би се задовољиле потребе деце и породице важан је показатељ успостављања услуге. 4 ЈЛС нису успеле да прилагоде број сати потребама деце и њихових породица.

Највећи индекс успостављања услуга утврђен је у Босилеграду и Лебану. Следе Сурдулица, Бабушница, Ниш и Пожаревац. ЈЛС са најнижим индексом успостављања услуге ЛП су Ражањ, Голубац и Кучево (Слика 2).



Слика 2. Индекс успостављености услуге ЛП

ДИСКУСИЈА

Неколико ЈЛС које немају успостављену услугу пријављују да њихови грађани не исказују потребу за истом. То само по себи не мора да значи да за услугом не постоји потреба, већ само да није било формалних захтева, што може бити последица различитих околности. Једна од њих може бити недостатак информација грађана о постојању услуге или пак начину аплицирања за исту.

Већина ЈЛС без успостављене услуге као разлоге наводи недостатак лиценцираних пружалаца услуга и недостатак буџетских средстава. Иако је ово истраживање спроведено за период 2020-2022. године, подаци ранијих истраживања показују да ове ЈЛС ни у 2018. години нису имплементирале услугу ЛП (Матковић и Страњаковић, 2020). Поставља се питање на који начин ове ЈЛС планирају своје буџете и зашто не успоставе сарадњу са пружаоцима услуга из других области, ако у тој области нема лиценцираних пружалаца услуга. Овај начин пружања услуге већ функционише у неким ЈЛС, тачније пружаоци услуге из нпр. Горњег Милановца пружају услугу на територији неколико ЈЛС.

Постоје разлике између ЈЛС у броју месеци колико је услуга ЛП доступна током године. Како је наведено у Правилнику о ближим условима и стандардима за пружање услуга социјалне заштите (2017.), сврха ангажовања ЛП је да се детету пружи одговарајућа индивидуална практична подршка за укључивање у редовно школовање и активности у заједници, у ради успостављања што већег степена независности (чл. 84). Важно је нагласити да поменуте активности у заједници нису и не треба да буду везане само за школске часове и да деца треба да развијају самосталност ван школског контекста. Иако скоро половина ЈЛС пружа услугу десет месеци, примећује се да ниједна општина нема ту услугу дванаест месеци. Остаје питање на који начин породице организују бригу о детету оних месеци када им услуга није доступна и да ли се то одражава на квалитет задовољења дечијих потреба.

Такође, број сати у којима је услуга доступна дневно разликује се између ЈЛС. Резултати показују да само у једној општини овај број сати зависи од потреба детета и породице. У том случају могу да бирају да ли ће услуга трајати четири или осам сати. У свим осталим ЈЛС, услуга је свима доступна у истом трајању, без обзира на индивидуалне потребе. Могућност прилагођавања броја часова потребама деце и породице може омогућити рационалније коришћење средстава или укључивање већег броја корисника.

Оно што нам резултати указују јесте да постоји разлика између ЈЛС са најнижим и највећим индексом успостављености услуге у односу на време почетка пружања услуге. ЈЛС са најнижим индексом (Голубац и Кучево) су први или други пут пружиле услугу у 2022., док ЈЛС са највишим индексом постоји вишегодишњи континуитет у пружању услуга. Општина са највећим индексом ову услугу пружа једанаест (Босилеград) и тринаест (Лебане) година. А међу онима које такође имају висок индекс показало се да услугу пружају од четири до десет година (Сурдулица, Ниш, Бабушница, Пожаревац). Трајање услуге као једини показатељ не може детаљније да говори о самој услузи, али ови подаци могу указивати да су понекад потребне године да би се услуга адекватно успоставила и стандардизовала.

Што се тиче пружалаца услуга, доминирају они из приватног сектора, што је такође у складу са подацима из 2018. године (Матковић и Страњаковић, 2020). Оно што охрабрује и говори у прилог стандардизацији услуге јесте да само у три ЈЛС услугу пружа нелиценцирани пружалац.

С обзиром да је ова услуга регулисана нормативним актима на националном нивоу (Закон о социјалној заштити, Правилник о ближим условима и стандардима за пружање услуга социјалне заштите), важно је да спровођење услуге буде једнообразно у свим ЈЛС како би сва деца могла остварити право на ову услугу и да она буде истог квалитета без обзира где живе.

Да бисмо илустровали како унакрсне референце података у оквиру модела могу понудити боље разумевање услуге, у наредним редовима смо испитали индекс успостављања услуге и фазу развоја ЈЛС.

Посматрајући ЈЛС које припадају најнижем степену развоја, очекивали би се најниже способности за пружање услуге ЛП. Међутим, неке ЈЛС које спадају у ову категорију спадају у групу ЈЛС које најдуже пружају услугу (Лебане, Босилеград, Сурдулица), међу којима две имају највећи индекс успостављености услуге (Лебане и Босилеград) са 0,71, а трећа има умерено нижи индекс 0,64 (Сурдулица). За разлику од њих, Ражањ свој низак степен развоја прати ниским степеном успостављености услуге (тачније, најнижим 0,29).

Оно што се намеће као изненађујући податак је да је међу ЈЛС које су показале изазове у финансирању услуге и Град Ниш, једна од три ЈЛС које спадају у прву фазу развоја у овом региону и по свему судећи не би требало да има финансијска ограничења у том погледу. С друге стране, чак три ЈЛС које припадају најнижем степену развијености изјавиле су да немају никаквих проблема у пружању услуга (Дољевац, Меровина, Бабушница). Као што смо поменули, степен развијености ЈЛС не утиче директно на ниво успостављања услуга, тако да Ниш и Бабушница имају највиши ниво успостављања услуга и припадају највишем, односно најнижем степену развоја. Иако Ниш има високе оцене по свим осталим параметрима, има ниску оцену за укључивање деце (деца која су имала препоруку Интерресорне комисије за услугу, а нису је добила).

Интересантно је истаћи да је Лесковац једна од ЈЛС која је оцењена као она која нема финансијске изазове у пружању услуга, али укрштањем података са подацима о додатним изворима финансирања видимо да постоји партиципација корисника. Овакав начин превазилажења финансијских изазова је можда адекватан у овом тренутку, али постоји опасност од додатног финансијског оптерећења за породице ове деце. Остаје питање да ли је партиципација универзалног типа или пак зависи од материјалног стања породице, која можда може избећи поменути изазов.

Занимљиво је да две ЈЛС које имају висок индекс успостављања услуга (Лебане, Пожаревац) нису без изазова у пружању услуга, тачније наводе да имају изазове са пружаоцима услуга. Поред тога, можемо видети да чак и ако Бор има висок индекс успостављања услуга (0,7) током 2022. године, ова ЈЛС је успела да пружи услугу само током 5 месеци.

Приказани модел је отворен за интеграцију података из пописа становништва и других података попут података о другим услугама система социјалне заштите. Ово може омогућити дубљу анализу унакрсних референци и боље разумевање специфичних снага и слабости успостављања услуге које би иначе остале занемарене. Разумевање основне корелације може открити даље увиде и информисати процес доношења одлука у правцу уравнотежених супсидијарних политика или равноправних акција у изградњи капацитета ЈЛС.

ЗАВРШНЕ НАПОМЕНЕ

Продубљивање структуре може укључивати додавање више индикатора, с једне стране, или увођење додатних правила за поређење индикатора. Такође, могу се увести додатни критеријуми који би се користили за оцењивање степена успостављености услуге или фактори тежине за критеријуме. Продубљивање структуре података у било ком смислу би свакако захтевало њихову обимнију квантификацију и захтевало експоненцијални ангажман доносилаца одлука. Успостављање модела робустности може се постићи интегрисањем квантитативних критеријума евалуације који могу укључити резултате добијене методама као што је анализа трошкова и користи (*cross benefit analysis*). Међутим, обим, сложеност и доступност таквих података су ван оквира овог истраживања. Због природе модела, свакако је могуће укључити ове податке у модел чим постану доступни.

Управљање и планирање услуга социјалне заштите је сложен процес, који захтева да се одлуке доносе у динамичним контекстима који морају узети у обзир многе факторе, чиме сам процес доношења одлука постаје компликован. Иако законски и стратешки оквир дају смернице и обавезе за активности у овој области, за доследно и ефикасно спровођење ове и других услуга неопходно је створити јединствен национални систем подршке одлучивању за управљање услугама на националном и субнационалном нивоу. Одсуство јединственог система може одложити почетак систематског успостављања услуга у ЈЛС. У складу са наведеним, предложени модел је развијен као алат за подршку одлучивању у успостављању услуге ЛП, који представља практичан и методолошки допринос развоју јединствених система подршке одлучивању на националном нивоу. Модел нуди методолошки оквир за процену системског успостављања посматране услуге у ЈЛС и пружа могућност упоредне анализе и сублимације напретка ЈЛС кроз четрнаест индикатора.

Једна од важних карактеристика алата за подршку одлучивању је једноставност употребе, као и могућност доприноса изградњи капацитета. Сходно томе, предложени модел обезбеђује интегрисани методолошки оквир који се може применити на различитим просторним нивоима. Штавише, даје могућност интеграције других услуга социјалне заштите и сагледавања више врста ризика њиховог спровођења. Применом одговарајућих упита у ГИС-у могуће је, на пример, издвојити ЈЛС са одређеним степеном успостављања услуге и распоредити их према

препрекама које спречавају систематско успостављање услуге. Транспарентан приступ кључним елементима одлучивања доприноси разумевању процеса успостављања услуге у окружењу, као и изградњи сопствених капацитета кроз трансфер знања или услуга.

Једно од ограничења модела је доступност и сложеност података. Доступност у погледу дигитализованих података о посматраним индикаторима. Комплексност у погледу резолуције података (детаља), чије прецизно и доследно мапирање захтева посебне студије, које превазилазе оквире овог истраживања. Када нови подаци постану доступни, отвара се могућност даљег развоја модела. Приказани модел представља основу за даљи квалитативни и квантитативни развој.

Унапређење модела, између осталог, може да обухвати следеће правце и аспекте:

- 1) истраживање могућности интегрисања просторно-временске динамике пружања услуга,
- 2) истраживање могућности аутоматизације процеса прикупљања података и њихове обраде,
- 3) разматрање могућности агрегирања података са подацима о другим социјалним услугама ради процене.

У сваком случају могуће је увести додатне нивое, који могу дати прецизнију процену стања пружања услуга из система социјалне заштите.

ЗАХВАЛНИЦА

Овај рад је подржало Министарство за науку, технолошки развој и иновације Републике Србије преко МИСАНУ.

РЕФЕРЕНЦЕ

- Ballas, D., Clarke, G., Franklin, R., & Newing, A. (2018). *GIS and the social sciences: Theory and applications*. Routledge.
- Bogoevska, N., Bornarova, S., & Trbojevik, S. (2013). *Social protection system in Macedonia: Centralized governance versus decentralization*. Mediterranean Journal of Social Sciences. <https://doi.org/10.5901/mjss.2013.v4n11p534>
- Kriisk, K. (2018). *Distribution of local social services and territorial justice: The case of Estonia*. Journal of Social Policy, 48(2), 329–350. <https://doi.org/10.1017/s0047279418000508>
- Закон о социјалној заштити (2011). *Службени гласник Републике Србије*. Доступно на: https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_socijalnoj_zastiti.html
- Матковић, Г., & Страњаковић, М. (2020). *Мапирање услуга социјалне заштите и материјалне подршке у надлежности јединица локалне самоуправе у Републици Србији*. Тим за социјално укључивање и смањење сиромаштва Владе Републике Србије. Доступно на: мапирање услуга
- Munday, B. (2005). *European social services: A map of characteristics and trends (Council of Europe, Ed.) [Review of European social services: A map of characteristics and trends]*. University of Kent. https://www.coe.int/t/dg3/socialpolicies/socialrights/source/SocServEumap_en.doc
- Уредба о утврђивању јединствене листе развијених региона и јединица локалне самоуправе (2014). *Службени гласник Републике Србије*.
- Parker, R. N., & Asencio, E. K. (2009). *GIS and spatial analysis for the social sciences: Coding, mapping, and modeling*. Routledge.
- Перишић, Н. (2016). *Системи социјалног осигурања – појмови и програми*. Универзитет у Београду, Факултет политичких наука.
- Правилник о ближим условима и стандардима за пружање услуга социјалне заштите (2017). *Службени гласник Републике Србије*. Доступно на: <https://www.paragraf.rs/propisi/pravilnik-blizim-uslovima-standardima-pruzanje-usluga-socijalne-zastite.html>
- Правилник о лиценцирању организација социјалне заштите (2013). *Службени гласник Републике Србије*. Доступно на: https://www.minrzs.gov.rs/sites/default/files/2021-02/Licenciranje-organizacija-socijalne-zastite_lat.pdf
- Scalise, G., & Hemerijck, A. (2022). *Subnational social investment in three European cities: An exploratory comparison*. Journal of Social Policy, 1–21. <https://doi.org/10.1017/s0047279422000496>
- Steinberg, S. J., & Steinberg, S. L. (2006). *Geographic information systems for the social sciences: Investigating space and place (1st ed.)*. SAGE Publications.

Стратегија деинституционализације и развоја услуга социјалне заштите у заједници за период 2022-2026. Службени гласник Републике Србије. Доступно на: стратегија

Vilalta, J., & Comas, N. (2021). *Research in the service of an evidence-informed education policy*. https://fundaciobofill.cat/uploads/docs/e/c/r/e8s-researchserviceevidenceinformed_280721.pdf

Wyatt, A., & Barca, V. (2021). *Adaptive social protection and decentralisation: A conceptual framework. Social Protection Approaches to COVID-19 Expert Advice Service (SPACE)*, DAI Global UK Ltd, United Kingdom.

Жегарац, Н. (2014). *У лавиринту социјалне заштите: поуке истраживања о деци на породичном и резиденцијалном смештају*. Београд: Факултет политичких наука и УНИЦЕФ.

THE USE OF GIS IN THE PROCESS OF MONITORING THE ESTABLISHMENT OF SOCIAL PROTECTION SYSTEM SERVICES

Bojana Vranić⁴, Ljiljana Skrobić⁵, Petar Vranić⁶

Abstract: Research was conducted to provide a comparative overview of the establishment and functioning of the service of personal assistance (PA) in 47 local self-government units (LGUs) in the region of South and East Serbia. This region was chosen because it represents one of the less developed regions in the Republic of Serbia and because the State Audit Institution in 2020 found that during 2019, the PCA service was the least developed in this region.

The aim of the research was to create a spatial, multi-criteria database on the mentioned service, which could serve as a basis for monitoring trends in establishing this service and informed policymaking at the local, regional, and national levels. Data were collected using a questionnaire through Google Forms. The questionnaire aimed to assess three criteria: 1) planning, 2) financing, and 3) implementation of the service, and the criteria were evaluated through relevant indicators. For these purposes, the open access software QGIS 3.0 was used.

Considering that PA service is regulated by regulatory acts at the national level, it is important that its implementation is standardized in all LGUs so that all children in need have access to equal quality service regardless of the territory they live in.

Management and planning of social protection services are complex processes that require decision-making in dynamic conditions involving consideration of a large number of factors. Although the legal and strategic frameworks provide guidelines and obligations for activities in this area, for consistent and efficient implementation of this and other services, it is necessary to create a unified national decision support system for service management at the national and subnational levels. The lack of a unified system can delay the start of the systematic establishment of the service in LGUs. In line with the above, this research attempt to practically and methodologically contribute to the development of decision support systems at the local and national levels.

Keywords: social services personal assistance, social policies, GIS, decision support.

⁴ University of Niš - Faculty of Philosophy, Ćirila i Metodija 2, Niš, Serbia, bojana.vranic@filfak.ni.ac.rs, ORCID: 0000-0002-6520-9329

⁵ University of Niš - Faculty of Philosophy, Ćirila i Metodija 2, Niš, Serbia, ljiljana.skrobic@filfak.ni.ac.rs, ORCID: 0000-0003-2923-0304

⁶ Mathematics Institute SANU, Kneza Mihaila 35, Belgrade, Serbia, petarvvv@gmail.com, ORCID: 0000-0002-9671-992X