



OSVIT

UDRUŽENJE ROMKINJA

**RODNA ANALIZA LOKALNIH POLITIKA
NIŠA, PIROTA I BUJANOVCA U DOMENU
PREVENCIJE, ZAŠTITE I PODRŠKE
ŽENAMA SA ISKUSTVOM NASILJA**

dr Nevena Petrušić

NIŠ, 2022.

Naslov:	Rodna analiza lokalnih politika Niša, Pirota i Bujanovca u domenu prevencije, zaštite i podrške ženama sa iskustvom nasilja
Izdavač:	Udruženje Romkinja Osvit Vinaverova 46, 18000 Niš Tel: +381 (18)515318 E-mail: anaosvit@gmail.com Website: www.osvit.rs
Autorka:	dr Nevena Petrušić
Urednica:	Ana Saćipović
Dizajn:	Aleksandra Stevanović
Štampa:	Control P
Tiraž:	200

Svi pojmovi upotrebljeni u ovoj analizi u muškom gramatičkom rodu obuhvataju muški i ženski rod lica na koja se odnose.

Ova brošura je nastala u okviru projekta "Romkinje za društvo bez rodno zasnovanog nasilja" koji sprovodi Udruženje Romkinja Osvit, a finansijski je podržan od Balkanskog fonda za demokratiju Nemačkog Maršalovog fonda SAD i Ministarstva spoljnih poslova Norveške. Mišljenja izražena u ovoj publikaciji ne predstavljaju nužno mišljenja Ministarstva spoljnih poslova Norveške, Balkanskog fonda za demokratiju, Nemačkog Maršalovog fonda SAD ili njihovih partnera.

SADRŽAJ

UVOD: CILJEVI I PREDMET RODNE ANALIZE	3
PRVI DEO: LOKALNE POLITIKE GRADA NIŠA	5
1. Grad Niš: osnovni podaci i lokalni kontekst	5
2. Politika rodne ravnopravnosti u Planu razvoja	8
3. Politika rodne ravnopravnosti u lokalnim sektorskim politikama	13
4. Lokalni institucionalni mehanizmi za rodnu ravnopravnost	16
5. Lokalne javne politike i propisi u oblasti prevencije, zaštita i podrške ženama žrtvama rodno zasnovanog nasilja	16
5.1. Strateški pravci delovanja	17
5.2. Besplatna pravna pomoć	21
5.3. Opšte i specijalizovane usluge podrške ženama žrtvama nasilja	23
DRUGI DEO: LOKALNE POLITIKE GRADA PIROTA	27
1. Grad Pirot: osnovni podaci i lokalni kontekst	27
2. Politika rodne ravnopravnosti u Planu razvoja	30
3. Lokalne sektorske politike	34
4. Institucionalni okvir rodne ravnopravnosti	35
5. Lokalne javne politike i propisi u oblasti prevencije, zaštita i podrške ženama žrtvama rodno zasnovanog nasilja	36
5.1. Besplatna pravna pomoć	36
5.2. Socijalna i ekonomska podrška	37
5.3. Podrška radu ženskih organizacija	42

SADRŽAJ

TREĆI DEO: LOKALNE POLITIKE OPŠTINE BUJANOVAC	43
1. <i>Opština Bujanovac: osnovni podaci i lokalni kontekst</i>	43
2. <i>Ograničenja analize pravnog i strateškog okvira</i>	48
PREPORUKE	52

Ciljevi i predmet rodne analize

Rodna analiza lokalnih dokumenata relevantnih za prevenciju, zaštitu i podršku ženama žrtvama rodno zasnovanog nasilja izrađena je u okviru projekta “Romkinje za društvo bez rodno zasnovanog nasilja”, koji sprovodi Udruženje Romkinja “Osvit”, uz podršku Balkanskog fonda za demokratiju, prema ugovoru o donaciji br. BTD-FY2021-1472. Analizom su obuhvaćeni lokalni dokumenti gradova Niš i Pirot i opštine Bujanovac, na čijem području udruženje “Osvit” sprovodi svoje programske aktivnosti.

U fokusu analize su lokalni propisi i politike koje su od značaja za prevenciju, zaštitu i podršku ženama sa iskustvom rodno zasnovanog nasilja. Cilj analize je da se iz rodne i intersekcionalne perspektive sagleda da li i u kojoj meri propisi i politike obezbeđuju delotvorno sprečavanje i pružanje adekvatne zaštite i podrške ženama žrtvama rodno zasnovanog nasilja. Rezultati rodne analize osnov su za izradu preporuka za donosioce odluka i javno zagovaranje promena lokalnih propisa i javnih politika u cilju njihovog unapređenja. Analiza će, takođe, biti korišćena i u monitoringu ispunjavanja zakonskih obaveza jedinica lokalne samouprave (JLS) obuhvaćenih istraživanjem u domenu prevencije, zaštite i podrške ženama sa iskustvom rodno zasnovanog nasilja, uključujući i obaveze JLS u ovoj oblasti koje su utvrđene novim Zakonom o rodnoj ravnopravnosti iz 2021. godine.[1]

Nadležnosti JLS u promociji i ostvarivanju rodne ravnopravnosti, kao i nadležnosti u obezbeđivanju bezbednosti i različitih vidova podrške žrtvama rodno zasnovanog nasilja veoma su široke. Njihove nadležnosti regulisane su Zakonom o lokalnoj

[1] „Službeni glasnik RS“, br. 52/21

samoupravi,[2] a statut JLS bliže reguliše nadležnost konkretne JLS.[3] Imajući u vidu svrhu pravne analize, njome su obuhvaćeni opšti akti i planski dokumenti JLS u delu koji je relevantan s aspekta ispunjavanja obaveza JLS na planu prevencije, zaštite i podrške ženama sa iskustvom nasilja, uključujući i žene iz osetljivih društvenih grupa, što uključuje i ispunjavanje obaveza na planu integrisanja rodne perspektive u lokalne javne politike.

Analizom su obuhvaćeni javno dostupni:

-propisi i planska dokumenta JLS koji sadrže mere i programe od značaja za promociju rodne ravnopravnosti i prevenciju nasilja prema ženama i osiguranje bezbednosti žena u JLS (planovi razvoja, akcioni planovi za rodnu ravnopravnost, lokalne strategije za bezbednost i dr);

-propisi i planska dokumenta JLS koji sadrže mere i programe za zbrinjavanje, zaštitu i pružanje psiho-socijalne podrške ženama žrtvama nasilja – opšte usluge (besplatna pravna pomoć, psiho-socijalna pomoć, zdravstvena i socijalna zaštita, socijalno stanovanje, podrška u zapošljavanju i dr) i specijalizovane usluge (usluge SOS telefona, sigurne kuće/prihvatišta, personalna asistencija, usluge namenjene deci žrtvama nasilja, programi za rad sa izvršiocima nasilja i dr).

Analiza je sistematizovana u tri celine. Najpre su izneti osnovni podaci o JLS i lokalnom kontekstu, kroz prezentovanje osnovnih rodno osetljivih statističkih podataka, zatim je analizirana integracija rodne perspektive u osnovna i sektorska planska dokumenta, s aspekta obezbeđivanja opštih i specijalizovanih usluga podrške namenjenih ženama žrtvama rodno zasnovanog nasilja. Na kraju su iznete preporuke za unapređenje lokalnih javnih politika i propisa za lokalne samouprave čiji su pravni i strateški akti bili predmet analize.

[2] Član 20. Zakona o lokalnoj samoupravi, Službeni glasnik RS, br. 129/2007, 83/2014 - dr. zakon, 101/2016 - dr. zakon i 47/2018.

[3] Koristan uvid o nadležnostima JLS pruža Jedinstven popis poslova na lokalnom nivou, dostupan na sajtu Ministarstva za državnu upravu i lokalnu samoupravu,

<http://mduls.gov.rs/obavestjenja/jedinstveni-popis-poslova-na-loklanom-nivou-vlasti/?script=lat>

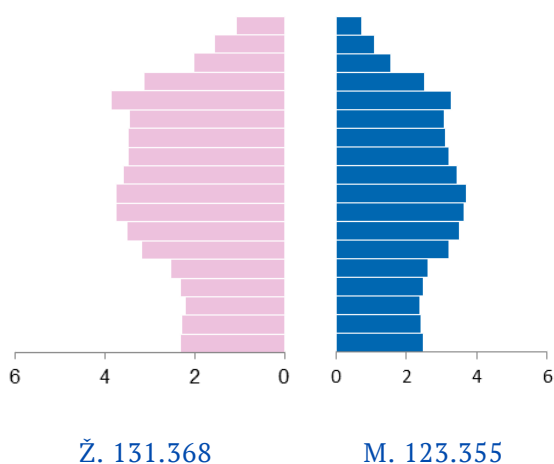
Lokalne politike grada Niša

1. Grad Niš: osnovni podaci i lokalni kontekst

Grad Niš je treći grad u Srbiji. Ima pet gradskih opština: Palilula, Medijana, Crveni Krst, Niška Banja i Pantelej. Niš je administrativni centar Nišavskog okruga i regionalni centar jugoistočne Srbije. Nalazi se u prvom stepenu razvijenosti JLS, što znači da je iznad proseka razvijenosti JLS u Srbiji. Niš je industrijski i turistički centar od nacionalnog značaja i jedan od najvećih zdravstvenih, obrazovnih i kulturnih centara u Srbiji. Raskrsnica je balkanskih i evropskih puteva. Površina grada iznosi 597 km² (oko 0,7% površine Srbije i 21,8% površine Nišavskog okruga).

U Nišu živi 260.237 stanovnika, koji čine 3,3% stanovništva Republike Srbije i 69,15% stanovnika Nišavskog okruga (Grafik 1).

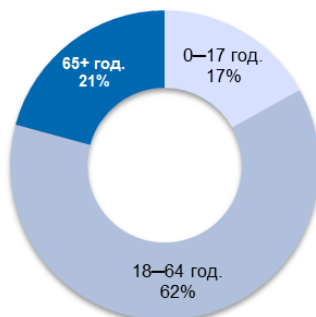
Grafik 1: Stanovništvo po petogodištima i polu, 2020. (%)



Izvor: RZS, Vitalna statistika

Najviše stanovnika/ca je u starosnoj grupi 18-64 godine (Grafik 2).

Grafik 2: Stanovništvo, starosne grupe

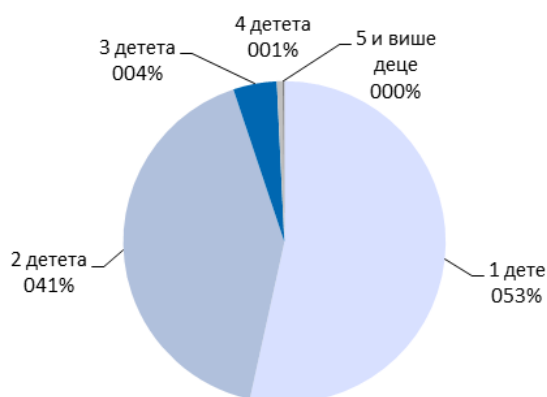


Izvor: Vitalna statistika, RZS

Prema popisu iz 2011. godine, u etničkoj strukturi stanovništva na teritoriji Niša dominantan udeo čine lica srpske nacionalnosti (93,52%), 2,69% je Roma i Romkinja, dok druge nacionalnosti zajedno čine 3,69% stanovništva.[4] Procenjuje se, međutim, da je broj lica romske nacionalnosti značajno veći – oko 10.000.

Najveći broj porodica sa decom ima jedno dete, dok četvoro dece ima 0,1% porodica (Grafik 3).

Grafik 3: Porodice sa decom, prema broju dece



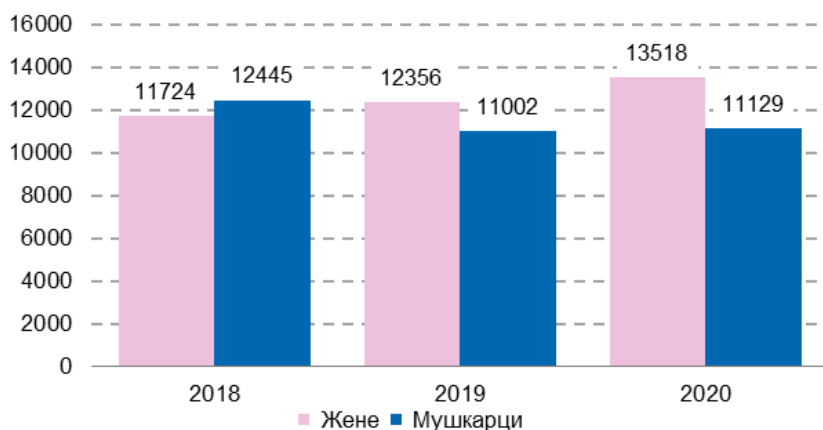
Izvor: Vitalna statistika, RZS

[4] Izvor: Stanovništvo prema nacionalnoj pripadnosti prema popisu 2011, RSZ.

Razvod braka je učestala pojava: razvodi se skoro svaki treći brak. U odnosu na ranije dve godine, u 2020. godini sklopljeno je znatno manje brakova, na šta je uticala pandemija kovida 19, ali je broj razvoda ostao skoro isti.

U pogledu zaposlenosti, na kraju 2020. godine nije bilo značajnih rodni razlika: žene su u odnosu na muškarce čak neznatno zastupljenije među registrovanim zaposlenim licima (42.614 naspram 42.227), ali je žena bilo znatno više među nezaposlenima. Nezaposlenih je najmanje među licima bez kvalifikacija (16%), ali je i veliki procenat nezaposlenih lica sa srednjim obrazovanjem (58%), kao i sa višim i visokim obrazovanjem (26%) (Grafik 4).

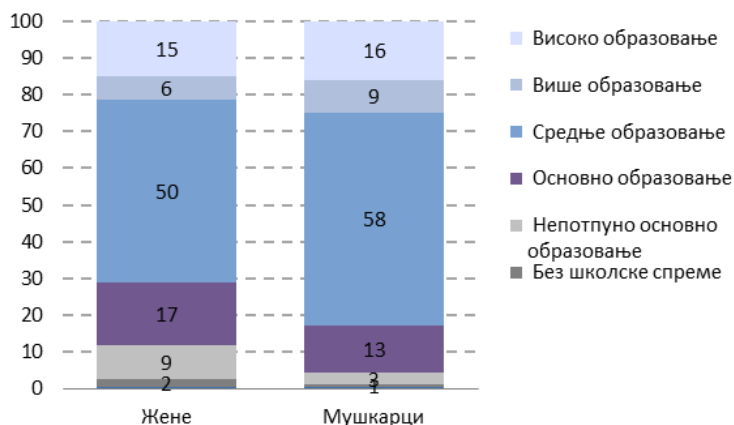
Grafik 4: Registrovana nezaposlenost prema polu



Izvor: Nacionalna služba za zapošljavanje

Među nezaposlenima u starosnoj kategoriji 30-54 godine žena je za 8% više nego muškaraca. Rodne razlike su značajne u pogledu obrazovanja. Muškarci su obrazovaniji od žena, što je suprotno stanju na nacionalnom nivou (Grafik 5).

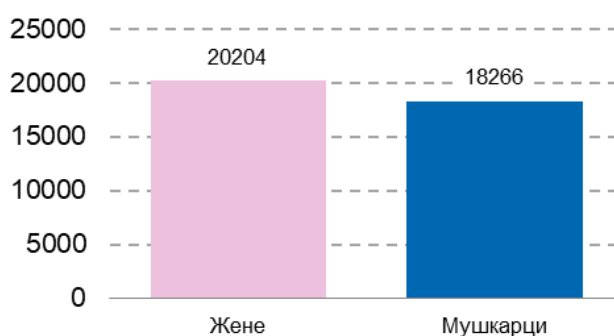
Grafik 5: Stanovništvo starosti 15 i više godina prema školskoj spremi i polu, 2011. (%)



Izvor: Popis stanovništva, domaćinstava i stanova, RZS

Među korisnicima usluga socijalne zaštite više je žena nego muškaraca (Grafik 6).

Grafik 6: Ukupan broj korisnika socijalne zaštite na evidenciji Centra za socijalni rad, 2020.



Izvor: Republički zavod za socijalnu zaštitu

Od ukupnog broja stanovnika 2,24% koristi novčanu socijalnu pomoć. Evidentno je smanjenje broja korisnika novčane socijalne pomoći u 2019. godini. Broj korisnika osnovnog dodatka za negu i pomoć drugog lica u 2020. godini je 546, dok je broj korisnika uvećanog dodatka 1362. Od ukupnog broja stanovnika grada Niša 22,01% koristi dečiji dodatak, dok 10,8% koristi uvećan dečiji dodatak.[5]

2. Politika rodne ravnopravnosti u Planu razvoja

Rodna perspektiva je u izvesnoj meri integrisana u Plan razvoja grada Niša za period 2021–2027 (u daljem tekstu Plan razvoja).[6] U okviru poglavlja “Društveni razvoj” iskazana je generalna opredeljenost grada da rodnu ravnopravnost ostvaruje “inkorporiranjem načela jednakih mogućnosti”. Orijetisanost grada Niša na sprovođenje politike rodne ravnopravnosti potvrđuje i činjenica da je još 2013. godine grad Niš doneo odluku o usvajanju Evropske povelje o rodnoj ravnopravnosti.[7] Ovom odlukom[8] grad se obavezao da izradi Lokalni akcioni plan za rodnu ravnopravnost. Činjenica je, međutim, da ovaj akcioni plan još

[5] Izvor: Plan razvoja grada Niša za period 2021 – 2027, str. 90

[6] Dostupno na: <https://www.ni.rs/wp-content/uploads/2021/04/Plan-razvoja-GN-za-period-2021-2027.pdf>

[7] Evropska povelja o rodnoj ravnopravnosti na lokalnom nivou usvojena je od strane Saveta evropskih opština i regiona (CEMP) – asocijacije lokalnih i regionalnih vlasti u čijem je članstvu preko 50 nacionalnih asocijacija iz 39 država. Povelju su potpisala 1.832 grada iz 36 evropskih država. 2011. godine osnovana je Observatorija sa zadatkom da prati i olakšava primenu Povelje kroz razvoj alata, promociju i razmenu dobrih praksi. Mreža nacionalnih koordinatora i koordinatorke pruža podršku Observatoriji, a rad Observatorije prati Stalni odbor za ravnopravnost žena i muškaraca na lokalnom nivou.

[8] Odluka o usvajanju Evropske povelje o rodnoj ravnopravnosti na lokalnom nivou, (“Službeni list grada Niša“ br. 95/2013).

uvek nije usvojen, iako je njegovo donošenje propisano čl. 13. Zakona o rodnoj ravnopravnosti.

Razvojni plan definiše četiri razvojna pravca: 1) Ekonomija, 2) Teritorijalni razvoj i zaštita životne sredine, 3) Društveni razvoj i 4) Upravljanje.

U okviru razvojnog pravca 1: “Ekonomski razvoj”, ukazano je da rodna ravnopravnost, kao 5. cilj održivog razvoja globalne Agende 2030 (u daljem tekstu COR),[9] mora biti uključena u ostvarivanje razvojnih ciljeva. Među merama za ostvarivanje ekonomskog razvoja nalazi se, međutim, samo jedna posebna mera namenjena ženama: Uspostavljanje programa namenjenih razvoju ženskog i omladinskog preduzetništva, u okviru prioritarnog cilja 1.1: Unapređenje poslovnog okruženja i konkurentnosti privrede Grada Niša. Ostali ciljevi i mere definisani su na rodno neutralan način.

Ciljevi i mere u okviru razvojnog pravca 2: “Teritorijalni razvoj i zaštita životne sredine”, koji su inače povezani sa Ciljem 11 COR “Održivi gradovi i zajednice”, koji podrazumeva da gradovi budu održivi, inkluzivni, bezbedni i rezilijentni, definisani su rodno neutralno i evidentan je nedostatak rodne perspektive. Posebno je vidljiv izostanak sagledavanja rodni razlika u planiranje razvoja grada, javnih prostora i javnog prevoza u cilju poboljšanja dobrobiti i bezbednosti žena i devojčica, iako je to od ključnog značaja za osiguranje bezbednosti žena i devojčica u javnom prostoru.[10]

Razvojni pravac 3: “Društveni razvoj: Uravnoteženo i sveobuhvatno poboljšanje kvaliteta života u Gradu Nišu” jedini je razvojni pravac u okviru kojeg je rodna ravnopravnost predviđena kao cilj. Navodi se, naime, da je cilj ovog razvojnog pravca „stvoriti podsticajnu i bezbednu društvenu sredinu u kojoj će svi građani moći da iskažu i da zadovolje svoje potrebe za pripadanjem i identitetom, druženjem i ličnim razvojem. Stvoriti takav ambijent koji omogućuje bezbedan život svim etničkim grupama, ambijent u kome vlada rodna ravnopravnost“.[11]

[9] A/RES/70/1 (2015), dostupno na: <https://www.rs.undp.org/content/serbia/sr/home/sustainable-development-goals/goal-5-gender-equality.html>. (pristup 28.8.2021)

[10] Na ovu potrebu ukazano je u nizu međunarodnih akata. Jedna od inicijativa na međunarodnom nivou jeste i inicijativa UN Women „Sigurni gradovi, sigurni javni prostori“ („Safe Cities and Safe Public Spaces”), koja se sprovodi u saradnji sa ženskim organizacijama, UN agencijama i lokalnim samoupravama, sa ciljem obezbeđivanja da gradovi i javni prostori budu sigurni za žene i devojčice <https://www.endvawnow.org/en/articles/238-why-focus-on-safe-cities-and-communities-for-women-and-girls.html?next=239>

[11] Plan razvoja, str. 126.

Ovaj razvojni pravac obuhvata četiri cilja: 1) Razviti i unaprediti kulturu i kreativno stvaralaštvo; 2) Stvaranje uslova za razvoj modernog, kvalitetnog i dostupnog obrazovanja za sve; 3) Obezbediti zdrav život, socijalnu jednakost i inkluziju za sve ljude svih generacija; i 4) Omogućiti mladima aktivnu ulogu i ravnopravnost u društvenom životu i jednaka prava i mogućnosti za razvoj svojih potencijala.

Iako je navedeno da će se 5. COR cilja (rodna ravnopravnost) ostvarivati kroz mere ovog razvojnog pravca, posebni ciljevi i mere uglavnom su rodno neutralni. Žene se pominju samo u okviru mere 3.3.7. *Podrška unapređenju položaja žena u zajednici*, kao jedne od mera u okviru cilja 3: Obezbediti zdrav život, socijalnu jednakost i inkluziju za sve ljude svih generacija.

Mera Podrška unapređenju položaja žena u zajednici namenjena je ženama žrtvama nasilja, trgovine ljudima, radne i druge eksploatacije, žrtvama diskriminacije i ženama pripadnicama ranjivih grupa u zajednici, ali i poboljšanju položaja žena u lokalnoj zajednici uopšte (o tome više u odeljku 6).

S aspekta pružanja socijalne podrške ženama žrtvama nasilja relevantna je i mera 3.3.1: *Razvoj integrativne i održive socijalne zaštite koja razvija usluge za očuvanje i poboljšanje kvaliteta života i blagostanja ranjivih i marginalizovanih grupa i pojedinaca*. U okviru ove mere planirano je Formiranje „Dečje kuće“ (u okviru Sigurne kuće) za rehabilitaciju dece - žrtava najtežih oblika zlostavljanja i pružanje pomoći i podrške njihovim roditeljima; Razvijanje usluge „Porodični terapeut“ (nasilje u porodici i disfunkcionalno zanemarivanje dece); Praćenje društvene inkluzije Roma i Romkinja kroz koordinisani rad institucija iz oblasti socijalne zaštite Grada i javnih preduzeća i ustanova čiji je osnivač Grad na poboljšanju njihovog socijalno-ekonomskog položaja; Dalji razvoj lokalnog sistema socijalne zaštite: institucionalno razvijanje, donošenje lokalnih planskih dokumenata, bolja koordinacija, povećavanje broja stručnih radnika u ustanovama socijalne zaštite, povećavanje broja usluga, unapređenje dostupnosti usluga na celoj teritoriji Grada, posebno na seoskom području i za staračka domaćinstva.

Takođe, u okviru mere 3.3.8. *Unapređenje politike socijalnog stanovanja* predviđeno je da će grad Niš sprovoditi „aktivnu politiku podrške socijalnom stanovanju kroz poboljšanje uslova za najugroženije žene i muškarce, devojčice i dečake

izgradnjom višeporodičnih zgrada, obezbeđivanjem individualnih kuća/stanova i rekonstrukcijom privatnih kuća uz aktivne mere socijalne inkluzije”. [12] U delu koji se odnosi na mlade, navedena je jedna mera koja se odnosi na mlade sa invaliditetom: 3.4.4: *Stvaranje uslova za jednaka prava i socijalnu inkluziju mladih OSI*.

U okviru mere 3.3.9. *Unapređenje zdravlja i smanjivanje nejednakosti u zdravlju*, planirano je niz mera koje su rodno neutralne, a u pojedine mere integrisana je intersekcionalna perspektiva, kao što su razvoj zaštite zdravlja osetljivih društvenih grupa, dodatne mere zdravstvene zaštite namenjene prioritarnim osetljivim društvenim grupama, bez preciziranja koje su to grupe, unapređenje pristupačnosti zdravstvenih usluga i dostupnosti zdravstvene zaštite osetljivim društvenim grupama, takođe bez preciziranja koje su to grupe. Planirano je i sprovođenje posebnih istraživanja u domenu zdravlja osetljivih grupa radno aktivne populacije, u koje se ubrajaju mladi, žene u reproduktivnom periodu, stariji radnici, lica sa invaliditetom, nezaposleni, zaposleni u malim i mikro pravnim licima i poljoprivrednici. Mere u okviru sporta i rekreacije rodno su neutralne i uglavnom usmerene na unapređenje kapaciteta sportskih i rekreativnih objekata i prostora.

U okviru prioritarnog cilja 3.4. *Omogućiti mladima aktivnu ulogu i ravnopravnost u društvenom životu i jednaka prava i mogućnosti za razvoj svojih potencijala*, jedna od mera odnosi se na stvaranje jednakih uslova za socijalnu inkluziju mladih OSI. Mera je rodno neutralna, a uglavnom je usmerena na otklanjanje samo fizičkih barijera za kretanje javnim prostorima, [13] ali ne i komunikacionih i drugih barijera u cilju olakšavanja svakodnevnog života i aktivnog učešća osoba sa invaliditetom u aktivnostima u okviru grada.

Jedna od važnih mera jeste mera objektivnog i pravovremenog informisanja građana o temama od interesa za život i rad u lokalnoj zajednici. [14] Ova mera je, međutim, rodno neutralna kako u pogledu opšteg cilja, tako i u pogledu planiranih aktivnosti.

Četvrti razvojni pravac “Upravljanje” usmeren je na ostvarivanje ciljeva, kroz koje, kako je navedeno, treba obezbediti COR ciljeve *Održivi gradovi i zajednice*,

[12] Isto, str. 320.

[13] Isto, str. 338

[14] Isto, str. 338

Dostojanstven rad i ekonomski rast, Odgovornu potrošnju energenata, Inovativna industrija, Akcije za klimu i Rodna ravnopravnost. Međutim, i u okviru ovog razvojnog pravca ciljevi i mere su rodno neutralni. Samo dve mere u okviru oblasti “Upravljanje” imaju rodno odgovorne ciljeve.

Jedna takva mera jeste mera 4.3.5. *Unapređivanje efikasnosti i delotvornosti javnih finansija*, u okviru koje je su predviđene aktivnosti u cilju primene rodno odgovornog budžetiranja.[15] Planirano je formiranje Tima za rodno odgovorno budžetiranje, priprema plana postupnog uvođenja rodno odgovornog budžetiranja i inicijalnog uputstva za korisnike, informisanje i edukacija zaposlenih u svim organizacionim jedinicama Grada Niša o promenama u metodama rada u oblasti rodno odgovornog budžetiranja i načinu njihove implementacije, kao i implementiranje rodno odgovornog budžetiranja u programski budžet Grada Niša.

Druga mera jeste mera 4.3.8. *Jačanje mehanizama za rodnu ravnopravnost*, koja se odnosi na unapređenje operativnih kapaciteta lokalnih mehanizama za rodnu ravnopravnost za aktivno bavljenje politikama rodne ravnopravnosti i rodnim pitanjima u zajednici jačanjem kapaciteta mehanizama za rodnu ravnopravnost na teritoriji Grada Niša kroz edukaciju članova i članica Saveta i Komisija za rodnu ravnopravnost na teritoriji Grada Niša i njegovih gradskih opština u oblasti dobrog upravljanja, rodnih politika i pisanja projekata i upravljanja projektnim ciklusom. Cilj ove mere je, kako se navodi, “da doprinese institucionalnom jačanju lokalnih MRR u promociji i zagovaranju rodne ravnopravnosti u lokalnim zajednicama i stvaranje osnova za zajedničko delovanje i saradnju institucionalnih mehanizama za rodnu ravnopravnost na teritoriji grada i u regionu.”[16] Ova mera podrazumeva kontinuirano usavršavanje članova i članica lokalnih mehanizama za rodnu ravnopravnost u oblasti dobrog upravljanja, rodnih politika, pisanja projekata i upravljanja projektnim ciklusom, međunarodnim standardima u oblasti rodne ravnopravnosti i drugim oblastima koje će doprineti efikasnom i efektivnom delovanju u lokalnoj zajednici, podrška umrežavanju i saradnji sa mehanizmima za rodnu ravnopravnost van teritorije Grada Niša, podrška aktivnostima i inicijativama koje će povećati prepoznatljivost i dostupnost mehanizama za rodnu ravnopravnost građanima i građankama Niša, promocija i zagovaranje rodne ravnopravnosti u svim segmentima društveno-političkog angažovanja, a prevashodno u političkom delovanju i na rukovodećim pozicijama.

[15] Isto, str. 367.

[16] Isto, str. 370.

Nesumnjivo je nastojanje da se u Plan razvoja integriše rodna i intersekcionalna perspektiva u sve oblasti obuhvaćene planom razvoja. U dokumentu se navodi da princip rodne ravnopravnosti treba da bude primenjen „u svim strateškim pravcima delovanja, što znači da se u okviru svakog polja politika predviđaju aktivnosti usmerene na razvoj specifične kulture koja podrazumeva jednake mogućnosti”. [17] Činjenica je, međutim, da su kao primarni instrument za ostvarivanje rodne ravnopravnosti prepoznate posebne mere u korist žena, dok je urođnjavanje javnih politika u okviru pojedinih oblasti deklarativno, na nivou principa, bez adekvatne konkretizacije. Ovakav pristup koji nije adekvatan stvara privid da je rodna perspektiva integrisana. U projektovanju mnogih mera izostala je svobuhvatna analiza njihovog uticaja na rod i rodne odnose, a same mere nemaju transformativni karakter, uglavnom su rodno neutralne i zasnovane na stavu da žene i muškarci imaju iste potrebe, probleme i prioritete. Takav rodno-neutralni pristup će u mnogim oblastima pre dovesti do produblivanja rodni nejednakosti, nego što će rešiti problem rodne neravnopravnosti.

3. Politika rodne ravnopravnosti u lokalnim sektorskim politikama

Kada je reč o aktuelnim lokalnim sektorskim politikama utvrđenim planskim dokumentima, iako donete posle Zakona o planskom sistemu kojim je utvrđena obaveza sprovođenja testa rodne ravnopravnosti, [18] njihova sadržina pokazuje da je izostala systemska integracija rodne perspektive koja vodi transformaciji rodni odnosa, a za ostvarivanje i unapređivanje rodne ravnopravnosti kao instrumenti su uglavnom korišćene posebne mere. Navodimo nekoliko primera.

U Programu lokalnog ekonomskog razvoja za 2021. godinu, [19] kao jedan od specifičnih ciljeva programa definisana je i podrška ženskom preduzetništvu. Program, međutim, sadrži samo jednu posebnu meru namenjenu ženama preduzeticama, koja se finansira iz budžeta. Naime, u okviru mere podsticanja konkurentnosti mikro, malih i srednjih preduzeća u vidu državne pomoći male vrednosti, predviđeno je objavljivanje konkursa za dodeljivanje subvencija i bespovratnih sredstava privrednim subjektima, pri čemu prednost, pored ostalog, imaju firme čiji su vlasnici žene i mladi do 30 godina starosti.

[17] Plan razvoja, str. 115.

[18] Šire: Radulović, B. Simić, P. Priručnik za analizu efekata javnih politika i propisa, Beograd: Republički sekretarijat za javne politike, 2020. str. 44.

[19] Dostupno na: <https://investnis.rs/wp-content/uploads/2021/06/PLER-a-za-2021-1.pdf>

Nešto viši, ali ne i zadovoljavajući nivo urođenosti ostvaren je u *Lokalnom akcionom planu za socijalno uključivanje Roma i Romkinja grada Niša za period 2021-2023. godine*, [20] usvojen je sa ciljem poboljšanje kvaliteta života Romkinja i Roma na teritoriji grada Niša. Međutim, rodno uslovljene razlike, interesi i potrebe Roma i Romkinja i pojedinih grupa Roma i Romkinja, nisu sagledani u dovoljnoj meri.

Rodno odgovoran pristup u kreiranju lokalne javne politike zapošljavanja primenjen je prilikom izrade *Lokalnog akcionog plana zapošljavanja grada Niša za period od 2021. do 2023. godine*. [21] Ovim dokumentom utvrđeno je nekoliko rodno senzitivnih posebnih mera: subvencije za samozapošljavanje, u čijem dodeljivanju prioritet, pored ostalog, imaju žene, osobe sa invaliditetom i Romi, subvencija za zapošljavanje nezaposlenih lica iz kategorije teže zapošljivih (finansijski podsticaj, u jednokratnom iznosu, poslodavcima iz privatnog sektora, za zapošljavanje nezaposlenih lica), u čijem dodeljivanju prioritet ima zapošljavanje mladih do 30 godina starosti, posebno mladih žena, mladih bez završene srednje škole, kao i mladih bez radnog iskustva, a prednost se daje i zapošljavanju Roma, osoba sa invaliditetom, kao i žrtava nasilja u porodici i trgovine ljudima, kao i drugih kategorija teže zapošljivih lica. U okviru programa javnih radova u oblasti uređenja i održavanja okoline i zaštite životne sredine i prirode, korisnici ovog vida podrške su, pored ostalih, žene, posebno žene žrtve trgovine ljudima, izbegla i raseljena lica, povratnici prema Sporazumu o readmisiji, samohrani roditelji, supružnici iz porodice u kojoj su oba supružnika nezaposlena i druge ranjive kategorije.

Pogram zaštite životne sredine grada Niša sa Akcionim planom za period od 2017. do 2027. godine jeste dokument koji je u celini rodno neutralan, odnosno „rodno slep“ jer očigledno nije prepoznato da i zaštita životne sredine ima rodnu dimenziju i da i ovu, kao i druge na prvi pogled neutralne oblasti, treba uroditi. Zakon o rodnoj ravnopravnosti sada to i izričito propisuje. [22]

Još uvek su u primeni planski dokumenti čiji rok važenja nije ograničen: *Strategija bezbednosti grada Niša*, usvojena je 2010. godine, i *Strategija bezbednosti mladih grada Niša*, usvojena 2013. godine. Rodne dimenzije ovih planskih dokumenata sagledane su u 3. odeljku ovog priloga.

[20] Dostupno na: https://www.ni.rs/wp-content/uploads/2021/01/Nacrt_LAP_Nis_final-1.pdf

[21] https://investnis.rs/wp-content/uploads/2021/04/%D0%A1%D0%9B%D0%98%D0%A1%D0%A234_2021-1.pdf

[22] Član 42. Zakona o rodnoj ravnopravnosti

Jedan od ozbiljnih problema u sprovođenju lokalnih sektorskih politika jeste diskontinuitet u njihovom sprovođenju, koji je uzrokovan neblagovremenim usvajanjem novih planskih dokumenata. Takvo stanje se delimično može objasniti okolnostima vezanim za pandemiju kovid 19, ali i činjenicom da se u pojedinim oblastima kasnilo sa usvajanjem strateških dokumenata na nacionalnom nivou, kakav je, na primer, slučaj sa Strategijom za rodnu ravnopravnost. Prema dostupnim informacijama,[23] prestale su da važe zbog vremenskog isteka perioda za koji su donete: Strategija o socijalnoj zaštiti grada Niša 2015-2020; Lokalni akcioni plan za unapređenje položaja izbeglih, interno raseljenih lica i povratnika po readmisiji u gradu Nišu u periodu od 2018-2020. godine; Lokalni akcioni plan za rodnu ravnopravnost i implementaciju UN rezolucije 1325 “Žene, mir i sigurnost” na lokalnom nivou u Gradu Nišu za period 2016 – 2017; Strategija za brigu o mladima Grada Niša (2015-2020); Lokalni akcioni plan za mlade Grada Niša (2015-2020); Strategija ekonomskog razvoja seoskog područja (ekonomskog ruralnog razvoja) na području Grada Niša (2007-2010); Strategija razvoja malih i srednjih preduzeća i preduzetništva Grada Niša (2009-2013); Stambena strategija grada Niša.[24]

Ohrabrujuće je da su neki planski dokumenti u fazi izrade, kao što je slučaj sa Strategijom za mlade. Prema javno dostupnim podacima, na inicijativu Gradskog veća avgusta 2021. Skupština grada Niša donela je odluku o pristupanju izradi Strategije za mlade za period 2021-2026 i Akcioni plan za njeno sprovođenje.[25] Formiran je Koordinacioni tim za izradu ove strategije, sprovedeno je ispitivanje mladih o njihovim potrebama i problemima, ali strategija još uvek nije izrađena.

Nesumnjivo je da rodno odgovorne javne politike zahtevaju odgovarajuća sektorska planska dokumenata, koje je neophodno što pre doneti. Zakon o planskom sistemu, kao i Zakon o rodnoj ravnopravnosti, nameću obavezu integrisanja rodne i intersekcionalne perspektive,[26] što podrazumeva da se uzmu u obzir postojeće razlike između žena i muškaraca u datoj oblasti,[27] kao i

[23] <https://www.gu.ni.rs/strateska-dokumenta/?pismo=lat>

[24] Status ove strategije je nejasan. Na sajtu grada Niša nalazi se prednacrt strategije iz 2006. godine, pa je nejasno da li je strategija uopšte usvojena.

[25] <https://www.gu.ni.rs/wp-content/uploads/Odluka-GRAD-NIS.pdf?pismo=lat>

[26] Termin „intersekcionalnost“ prva je upotrebila Kimberli Krenšo (Kimberlé Crenshaw) 1989. godine, opisujući iskustva crnih žena u SAD. Ona je ukazala da intersekcionalnost treba da uključi međusobnu povezanost različitih delova identiteta, koji se najčešće posmatraju odvojeno. (Kimberlé Crenshaw, „Mapping the Margins: Intersectionality, Identity Politics, and Violence against Women of Color“, Stanford Law Review, Vol. 43, No. 6, 1991, pp. 1244).

[27] Radulović, B. Simić, P. Priručnik za analizu efekata javnih politika i propisa, Beograd: Republički sekretarijat za javne politike, 2020. str. 44.

pojedinih grupa žena i muškaraca na čiji položaj utiče ukrštanje drugih faktora, kao što su socijalni status, nacionalnost/etnička pripadnost, invaliditet, starosno doba i dr. S druge strane, sam proces kreiranja javnih politika mora biti transparentan, uz aktivno učešće žena i muškaraca, uključujući i one iz ranjivih i marginalizovanih grupa.

4. Lokalni institucionalni mehanizmi za rodnu ravnopravnost

Kada je reč o pravnom okviru delovanja lokalnih institucionalnih mehanizama za rodnu ravnopravnost, status i nadležnost Komisije za rodnu ravnopravnost i jednake mogućnosti, koja je stalno radno telo Skupštine, regulisana je Statutom grada Niša[28] i Poslovníkom Skupštine grada Niša.[29] Komisija u aktuelnom sastavu formirana je 2020. godine.[30]

Na nivou uprave osnovan je Savet za rodnu ravnopravnost, ali nema javno dostupnih podataka o sastavu i radu Saveta. Zato je nepoznato da li su u sastavu Saveta osobe iz marginalizovanih i osetljivih grupa, što je neophodno, imajući u vidu ovlašćenja Saveta u domenu lokalnih javnih politika.

5. Lokalne javne politike i propisi u oblasti prevencije, zaštita i podrške ženama žrtvama rodno zasnovanog nasilja

Pravni okvir prevencije, zaštita i podrške ženama žrtvama rodno zasnovanog nasilja definisan je propisima i planskim aktima donetim na nacionalnom nivou. Nadležnosti JLS uglavnom se odnose na socijalne usluge i usluge zdravstvene zaštite koje se obezbeđuju na lokalnom nivou, kao i na besplatnu pravnu pomoć. Saglasno tome, lokalne javne politike u oblasti prevencije, zaštita i podrške ženama žrtvama rodno zasnovanog nasilja čine relevantni lokalni propisi i planski akti u ovim oblastima za čije su donošenje nadležne JLS.

[20] "Službeni list grada Niša, br. 88/2008, 143/2016 i 18/2019.

[21] "Službeni list grada Niša, br. 100/ 2008.

[22] Rešenje o obrazovanju i izboru predsednika i članova Komisije za rodnu ravnopravnost i jednake mogućnosti ("Službeni list grada Niša", br. 109/2020).

5.1. Strateški pravci delovanja

Opređenje grada Niša da intenzivira napore na planu sprečavanja i unapređivanja zaštite i pružanja podrške ženama žrtvama rodno zasnovanog nasilja načelno je iskazano u Planu razvoja grada Niša 2021-2027. Poseban značaj imaju aktivnosti u okviru mere 3.3.7. *Podrška unapređenju položaja žena u zajednici*. Planirane su aktivnosti u sledećim oblastima: 1) Podrška aktivnostima SOS telefona na romskom i srpskom jeziku; 2) Mreža podrške ženama i deci žrtvama nasilja; 3) Rad sa žrtvama nasilja koje se ne nalaze na smeštaju u Sigurnoj kući; 4) Rad na prevenciji i podizanju svesti o problemu nasilja u porodici; 5) Edukacija korisnika/ca Sigurne kuće u cilju njihovog ekonomskog osnaživanja i unapređivanje uslova života i podrške.[31][32]

U okviru mere 3.3.4. *Podsticanje socijalnog uključivanja u zajednicu i veće intersektorske saradnje u oblasti socijalne zaštite*, planirano je: 1) stvaranje uslova za veće uključivanje OCD; 2) Podizanje nivoa znanja ljudi u lokalnoj zajednici za prepoznavanje najtežih oblika nasilja u porodici; 3) Uspostavljanje projektnog partnerstva između aktera iz različitih sektora; 4) Uspostavljanje operativne lokalne mreže saradnje između aktera iz različitih oblasti pod vođstvom lokalne samouprave; 5) Uvođenje većeg broja preventivnih i interventnih intersektorskih programa.

Načelno posmatrano, sve planirane mere su relevantne, ali je i dalje fokus na zaštiti žena od nasilja u porodici, dok izostaju mere za sprečavanje, zaštitu i pružanje podrške ženama žrtvama drugih oblika nasilja. To potvrđuje i činjenica da se pojedine mere odnose na žene žrtve svih oblika rodno zasnovanog nasilja, ali da se u opisu stanja iznose samo podaci o nasilju prema ženama u porodici, pa se može pretpostaviti da se podaci o drugim oblicima rodno zasnovanog nasilja prema ženama ne prikupljaju.

[31] Plan razvoja, str. 319.

[32] Za sprovođenje ove mere odgovorna je Uprava za društvene delatnosti, a procenjeno je da je za njeno sprovođenje potrebno 17.000.000 dinara, koje će biti izdvojene iz budžeta grada. Plan razvoja, str. 319.

Grafik 7: Broj prijavljenih slučajeva porodičnog nasilja prema ženama



Izvor: Plan razvoja grada Niša za period 2021– 2027

S druge strane, nedostaju mere koje su usmerene na otklanjanje suštinskih uzroka rodno zasnovanog nasilja prema ženama, koje je izraz moći i dominacije muškaraca, što podrazumeva kreiranje rodno odgovornih mera transformativnog karaktera.[33]

S aspekta prevencije i osiguranja bezbednosti žena, od značaja je Strategija bezbednosti grada Niša iz 2010. godine, koja je, kao što je istaknuto, doneta bez roka važenja. Ovaj planski dokument donet je radi „stvaranja podsticajne i bezbedne sredine u kojoj će građani moći da iskažu i da zadovolje svoje potrebe za radom, pripadanjem i identitetom, druženjem i ličnim razvojem i sigurnošću.” Ciljevi strategije su: procena bezbednosti u okviru gradskih opština i na nivou grada; utvrđivanje uzroka narušavanja bezbednosti; utvrđivanje najugroženijih grupa, utvrđivanje područja rizika; definisanje strateških ciljeva u ostvarivanju bezbednosti u skladu sa globalnim, nacionalnim i lokalnim interesima i potencijalima; određivanje uloge aktera lokalne samouprave u ostvarivanju bezbednosti; određivanje prioriternih aktivnosti i projekata za podizanje nivoa bezbednosti i organizovanje kompetentnih službi u uslovima narušene bezbednosti. Strategija ima šest poglavlja: Uvod; Analiza stanja bezbednosti (ekonomska bezbednost, socijalna bezbednost, ekološka bezbednost, bezbednost u vanrednim situacijama); Izazovi i mogućnosti; Strateški ciljevi; Izvori finansiranja i Program i projekti.

[33] Procena institucionalnih kapaciteta jedinica lokalne samouprave u oblasti utvrđivanja potreba za uslugama socijalne zaštite u zajednici. Dostupno na: https://www.swisspro.org.rs/uploads/files/139-240-sp_procena_institucionalnih_kapaciteta_sr.pdf.

U delu Strategije posvećenom socijalnoj bezbednosti, definisane su dve podoblasti: društvena bezbednosti (nasilje u porodici) i lična i kolektivna bezbednost (kriminal). Navedena su sledeća prava kroz koja se ostvaruje socijalna bezbednost: pravo na zdravlje i zdravstvenu zaštitu, pravo na socijalnu zaštitu, pravo na obrazovanje, pravo na stanovanje, dečja prava i prava mladih, pravo na rodnu jednakost i ženska ljudska prava i pravo osoba sa invaliditetom. Osim što se pominje pravo na društvenu bezbednost kroz pravo na rodnu ravnopravnost i ženska ljudska prava, u strategiji ovo pravo nije razrađeno, niti se na bilo koji način uklapa u sistem bezbednosti. Kao indikator društvene bezbednosti, navedeno nasilje u porodici kao fenomen “prisutan na području Grada Niša”. Međutim, nasilju u porodici posvećuje se minimalna pažnja. Netačno je navedeno da je kriminalizacija ove pojave počela 2006. godine, iako je krivično delo nasilja u porodici navedeno 2002. godine Zakonom o izmenama i dopunama Krivičnog zakonika Republike Srbije (čl.188a).

U strategiji se konstatuje da su porodičnom nasilju u najvećem procentu izložene žene i da se procenjuje da je svaka četvrta žena u Srbiji pretrpela neki od oblika fizičkog i/ili seksualnog nasilja tokom svog života, najčešće od svog partnera. Takođe je u Strategiji navedeno da se nasilje uvećava sa godinama života, da je najčešće kod žena životne dobi od 45 do 50 godina i da su žene nižeg obrazovnog nivoa proporcionalno više izložene porodičnom nasilju. Navedene konstatacije u Strategiji nisu potkrepljene istraživanjima o nasilju u porodici koja su rađena na teritoriji Srbije i području Niša, tako da je, pored ostalog, izostavljen niz relevantnih i dostupnih podataka o nasilju u porodici. Fokus je na nasilju u porodici, koje je prepoznato kao oblik rodno zasnovanog nasilja, ali su zanemareni drugi oblici nasilja, posebno nasilja u javnom prostoru. Nasilje prema ženama ni na koji način nije dovedeno u vezu sa rodnim stereotipima i predrasudama, pa zato nije sagledana potreba za podizanjem javne svesti o problemu diskriminacije žena i ugroženosti njihovih prava, uključujući i prava žena iz ranjivih i marginalizovanih grupa, kao što su Romkinje, žene sa invaliditetom i dr.

U delu strategije o ličnoj i kolektivnoj bezbednosti navedeni su statistički podaci o kretanju opšteg kriminaliteta i pojedinih oblika krivičnih dela do 2009. godine. Konstatovano je da nedostaju validni statistički podaci o procentu prijavljenih i procesuiranih krivičnih dela. Iako nije zabeležen porast maloletničke delinkvencije u odnosu na opšti kriminalitet, u strategiji je ukazano na evidentan porast vršnjačkog nasilja, ali nisu sagledana rodna obeležja ove pojave.

U strategiji nema podataka o rasprostranjenosti nasilja u porodici, seksualnom nasilju, trgovine ljudima i krivičnim delima u vezi sa upotrebom psihoaktivnih supstanci, što je ozbiljan nedostatak jer se radi o kriminalnim pojavama koje višestruko ugrožavaju i povređuju bezbednost žena i muškaraca. Nije vršena rodna procena stepena lične i kolektivne bezbednosti, koja bi ukazala na rodne razlike u domenu viktimizacije i straha od nasilja, jer je izvesno da u mnogim segmentima postoji značajna povezanost između pola ispitanika i straha od pojedinih oblika kriminaliteta.[34]

Treba napomenuti da žene nisu u dovoljnoj meri učestvovala u izradi strategije. U radnoj grupi za izradu Strategije od 39 članova/članica bilo je samo osam žena. To pokazuje, pored ostalog, da predstavnici lokalnih tela za bezbednost, kao i predstavnici institucija sektora bezbednosti nisu vodili računa o ravnomernoj zastupljenosti oba pola u izradi strategije, što je pokazatelj nedovoljne rodne osvešćenosti donosilaca odluka. Kako se bezbednost zajednice može ostvariti jedino ukoliko se promoviše učešće žena u svim segmentima društvenog života, pa i sektora bezbednosti, neophodno je da žene budu uključene u proces utvrđivanja bezbednosnih prioriteta. Posebno je značajno uključivanje žena iz marginalizovanih grupa, žena žrtava diskriminacije i nasilja, ali i žena koje nisu žrtve, kako bi se prilikom odlučivanja o prioritetima bezbednosti uzele u obzir njihove bezbednosne potrebe i interesi. Značajno je, takođe, i uključivanje predstavnika/predstavnica lokalnih mehanizama za rodnu ravnopravnost kako bi rodna perspektiva bila dosledno integrisana u sve mere i aktivnosti.

Imajući u vidu da je Strategija bezbednosti grada Niša doneta pre noveliranja pravne regulative relevantne za oblast rodno zasnovanog nasilja, te da je u mnogim segmentima zastarela, treba pristupiti izradi nove rodno odgovorne strategije bezbednosti, u kojoj će na adekvatan način biti sagledani faktori nebezbednosti žena i devojčica u javnom i privatnom prostoru i biti projektovane delotvorne mere za osiguranje bezbednosti koje uvažavaju rodne razlike u domenu bezbednosti i straha od kriminaliteta. Prilikom projektovanja mera na planu prevencije i zaštite treba posebnu pažnju posvetiti prevenciji i zaštiti od nasilja prema ženama i devojčicama u javnom prostoru i uzeti u obzir štete posledica straha žena i devojčica od kriminaliteta, posebno nasilnog kriminaliteta, koji narušava socijalnu koheziju, slabi socijalne veze, a na individualnom planu ugrožava lične slobode. Treba, takođe, imati u vidu da ovaj strah i osećanje

[34] Šire, videti: Konstantinović Vilić, S. Petrušić, N. Žunić, N (2016) *Strah od kriminaliteta na teritoriji grada Niša: ispitivanje rodnih razlika*, Teme, Vol. 40. br. 2, str. 661-677.

nesigurnosti smanjuje mogućnost žena i devojčica da se obrazuju, rade i učestvuju u javnom životu, koriste osnovne usluge i uživaju u kulturnim i rekreativnim aktivnostima, što se negativno odražava na njihovo zdravlje i dobrobit.[35] Na donošenje rodno odgovorne strategije grad Niš se obavezao i potpisivanjem Evropske povelje o rodnoj ravnopravnosti na lokalnom nivou, u kojoj je predviđeno da se potpisnice Povelje obavezuju da će „analizirati statističke podatke o incidentima koji utiču na bezbednost žena i muškaraca iz rodne perspektive“, kao i da će „*razviti i sprovesti strategije, planove i aktivnosti radi poboljšanja stanja ili uređenja lokalne sredine (na primer, saobraćajne raskrsnice, parkirališta, ulična rasveta) u cilju povećanja bezbednosti žena i muškaraca*“.

5.2. Besplatna pravna pomoć

Pristup pravdi je inherentan aspekt vladavine prava i jedan je od uslova za efektivno uživanje i zaštitu svih građanskih, političkih, kulturnih, ekonomskih, socijalnih i drugih prava i izraz nedeljivosti, međuzavisnosti i međusobne povezanosti ljudskih prava.[36] Upravo zato je obezbeđivanje jednakosti u pristupu pravdi utvrđeno kao jedan od ciljeva COR, u okviru 16. cilja: Mir, pravda i snažne institucije. Mogućnost pristupa pravdi posebno je značajna za žene žrtve rodno zasnovanog nasilja. Konvencija Saveta Evrope o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici[37] propisuje obavezu država potpisnica da žrtvama obezbede pristup besplatnim pravnim savetima i pravnoj pomoći.[38]

Zakonom o besplatnoj pravnoj pomoći[39] čija je primena započela 1. oktobra 2019. godine, propisano je da besplatnu pravnu pomoć pružaju advokati i službe besplatne pravne pomoći u JLS, dok udruženja građana mogu pružati pravnu pomoć građanima isključivo za oblasti azila i diskriminacije.[40]

[35] Isto, str. 664.

[36] Savremeni koncept pristupa pravdi, zasnovan na ljudskim pravima i nediskriminaciji, zahteva da sistem besplatne pravne pomoći bude projektovan kao svojevrsna posebna mera, koja favorizuje i pravno osnažuje sve one marginalizovane i socijalno isključene društvene grupe koje se nalaze u nejednakom položaju u odnosu na ostale građane u cilju ostvarivanja suštinske, a ne samo formalne jednakosti. Videti: Programming for Justice: Access for All, 2002.

[37] Zakon o potvrđivanju Konvencije Saveta Evrope o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici – Istanbulska konvencija („Službeni glasnik RS – Međunarodni ugovori”, br. 23/13 i 4/16).

[38] Član 57. Istanbulske konvencije

[39] „Službeni glasnik RS“, br. 87/2018.

[40] Član 9. Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći.

Zakon propisuje da pravo na besplatnu pravnu pomoć, nezavisno od opštih kriterijuma, imaju lica koja ostvaruju pravnu zaštitu od nasilja u porodici.[41] Lica koja su žrtve drugih oblika rodno zasnovanog nasilja ostvaruju pravo na besplatnu pravnu pomoć pod opštim uslovima, što ih dovodi u nejednak položaj u odnosu na žrtve nasilja u porodici.

Na teritoriji Niša besplatnu pravnu pomoć pružaju službe besplatne pravne pomoći grada Niša i gradskih opština Palilula, Medijana, Pantelej i Niška Banja. [42] Kapaciteti ovih službi izuzetno su skromni: ukupno je angažovano devet lica. Nisu sprovedene šire informativne kampanje koje bi omogućile da se građani i građanke upoznaju sa uslovima i procedurama dobijanja besplatne pravne pomoći, što je svakako neophodno, posebno za pripadnike i pripadnice ranjivih društvenih grupa.

Prema podacima iz *Izveštaja o sprovođenju zakona o besplatnoj pravnoj pomoći Ministarstva pravde*,[43] zaključno sa martom 2021. godine, nadležnim organima gradskih opština podneto je ukupno 77 zahteva za odobravanje besplatne pravne pomoći, najviše u gradskoj opštini Palilula (55). Nema, međutim, podataka o tome koliko je u Nišu podneto zahteva za odobravanje besplatne pravne pomoći od strane žena žrtava nasilja. Razlog tome je nepostojanje obaveze organa uprave nadležnih za odobravanje besplatne pravne pomoći[44] da prikupljaju podatke razvrstane po polu, niti da evidentiraju pravo radi čije je zaštite pravna pomoć tražena/odobrena, već samo „pravnu oblast”. Zbog toga ne postoji mogućnost da se oceni dostupnost besplatne pravne pomoći ženama žrtvama nasilja u porodici, niti da se sagleda u kojoj meri koriste svoje pravo na dobijanje besplatne pravne pomoći. Preporuka je da se sprovede kvantitativna i kvalitativna rodna analiza primene Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći na teritoriji grada Niša, kako bi se evidentirale uočene slabosti i preduzele mere za njihovo otklanjanje.

[41] Član 4. Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći

[42] Videti: Spisak registrovanih pružalaca besplatne pravne pomoći - lokalne samouprave i udruženja. Dostupno na: <https://www.mpravde.gov.rs/tekst/26370/spisak-registrovanih-pruzalaca-besplatne-pravne-pomoci-lokalne-samouprave-i-udruzenja.php>.

[43] Dostupno na:

<https://www.mpravde.gov.rs/files/Godisnji%20izvestaj%20BPP%20mart%202021.pdf>

[44] Način vođenja evidencije regulisan je Pravilnikom o načinu vođenja evidencije o pruženoj besplatnoj pravnoj pomoći i besplatnoj pravnoj podršci (“Službeni glasnik RS”, br. 68/ 2019).

5.3. Opšte i specijalizovane usluge podrške ženama žrtvama nasilja

Istanbulskom konvencijom predviđena je obaveza država da obezbede opšte usluge podrške, koje obezbeđuju oporavak od nasilja, a kada je to neophodno, usluge pravnog i psihološkog savetovališta, finansijsku pomoć, stanovanje, obrazovanje, obuku i pomoć prilikom zapošljavanja, kao i da obezbede neposredne kratkoročne i dugoročne specijalizovane usluge podrške za sve žene žrtve nasilja, nasilja prema ženama i nasilja u porodici, kao i za njihovu decu. Zakon o socijalnoj zaštiti[45] ne poznaje podelu usluga na opšte i specijalizovane, kako to predviđa Istanbulska konvencija. Međutim, obaveza je socijalnih službi da obezbede podršku i pomoć ženama i deci kojima pretilo je rizik od nasilja u porodici ili druge vrste nasilja, jer po ZSZ oni imaju status posebno ugrožene grupe. Zakon o sprečavanju nasilja u porodici utvrđuje brojne mere podrške u koje spadaju savetovanje, siguran smeštaj, pokretanje sudskih postupaka, pružanje finansijske podrške, kao i pravno i psihološko savetovanje.

Zakon o rodnoj ravnopravnosti u čl. 54 propisuje da žrtva nasilja ima pravo na besplatnu psihosocijalnu pomoć, socijalnu i zdravstvenu zaštitu i pravnu pomoć, u skladu sa zakonom. Pomoć i zaštita mora biti pristupačna svima i prilagođena individualnim potrebama žrtava nasilja, uključujući i žrtve iz osetljivih društvenih grupa, a organi javne vlasti dužni su da preduzimanjem zakonodavnih i drugih mera obezbede da sve žrtve nasilja imaju lako dostupan pristup opštim uslugama podrške, koje se pružaju u adekvatno opremljenom prostoru, od strane zaposlenih koji su obučeni za pružanje pomoći i podrške žrtvama nasilja.

Socijalna podrška obuhvata pružanje raznovrsnih socijalnih usluga, koje obezbeđuju JLS. One su nadležne da svojim planskim dokumentima, odlukama i pravilnicima definišu ciljeve razvoja socijalne zaštite, utvrde potrebe za uslugama socijalne zaštite, obezbede pružanje usluga, regulišu uslove pod kojima se one pružaju.[46]

Kada je reč o uslugama socijalne podrške ženama žrtvama nasilja na teritoriji grada Niša, treba najpre konstatovati da nema podataka o broju korisnika usluga socijalne zaštite iz kategorije „žene žrtve nasilja“, kako na nivou Srbije, tako i na nivou grada Niša.[47]

[45] „Službeni glasnik RS”, broj 24/11.

[46] Član 20. Zakona o lokalnoj samoupravi.

[47] Pešić, D. Zaštita i podrška za žene žrtve sa iskustvom nasilja, Beograd, Autonomni ženski centar, 2016. Dostupno na: https://www.womenngo.org.rs/images/publikacije-dp/2016/Zastita_i_podrska_za_zene_sa_iskustvom_nasilja-analiza_lokalnih_politika_u_Republici_Srbiji.pdf

U godišnjim izveštajima o radu CSR podaci o uslugama ženama žrtvama nasilja odnose se samo na nasilje u porodici. Podaci su prikazani iz „perspektive deteta” i „roditelja” ili „porodice”, a nisu razvrstani po polu, tako da ne omogućavaju informisanje o tome koliko je žena žrtava nasilja dobilo uslugu i koju vrstu usluge.

Odlukom o pravima iz oblasti socijalne zaštite na teritoriji grada Niša,[48] utvrđene su sledeće usluge socijalne zaštite: 1) Pomoć u kući, 2) Dnevni boravak, 3) Smeštaj u prihvatilište i prihvatnu stanicu, 4) Socijalno stanovanje u zaštićenim uslovima, i 5) Privremeno stanovanje. Jedina socijalna usluga namenjena ženama žrtvama nasilja jeste privremeni smeštaj u prihvatilište, ali je ona ograničena na žene žrtve nasilja u porodici, (čl. 18) tako da žene žrtve drugih vidova rodno zasnovanog nasilja nemaju pravo na smeštaj. Ova usluga može trajati najviše do 30 dana, a izuzetno do šest meseci, s tim što se boravak može produžiti i do jedne godine na osnovu nalaza i predloga stručne komisije CSR. Za vreme boravka u prihvatilištu ("Sigurna kuća za žene i decu žrtve porodičnog nasilja"), stručna komisija CSR vrši mesečnu proveru stepena ugroženosti. Potrebu za smeštajem u prihvatilište utvrđuje i smeštaj korisnica vrši, uz uput i rešenje, CSR (čl. 19).

U gradu Nišu razvoj lokalne politike socijalne zaštite odvijao se u skladu sa *Strategijom o socijalnoj zaštiti grada Niša 2015-2020*. S obzirom na to da je važenje ove strategije prestalo, predmet analize je *Nacrt Strategije socijalne zaštite grada Niša 2021-2025*. sa pratećim *Akcionim planom za 2021. i 2022. godinu*, kojima su bliže razrađena strateška opredeljenja Plana razvoja grada Niša u domenu socijalne zaštite.

Treba najpre konstatovati da se izradi Nacrta pristupilo bez nezavisne evaluacije sprovođenja prethodne strategije. Ipak, u Nacrtu su identifikovani ključni izazovi u ostvarivanju socijalne zaštite, a to su, kako se navodi u Strategiji: Nedovoljna informisanost građana, naročito onih iz najosetljivijih grupa o uslugama i pravima u oblasti socijalne zaštite; Nedovoljno transparentan sistem naručivanja usluga socijalne zaštite; Relativno nizak nivo podrške socijalne zaštite najosetljivijim grupama građana u zaštiti od nasilja, siromaštva i socijalne isključenosti, Neefikasan odgovor ustanova socijalne zaštite na potrebe korisnika usled nedostatka njihove umreženosti u gradu; i Nedostatak multisektorske saradnje u cilju odgovora na potrebe korisnika (socijalna zaštita – obrazovanje – zdravstvo – zapošljavanje – organizacije civilnog društva).

[48] "Službeni list grada Niša", br. 101/2012, 96/2013 i 44/2014.

U Nacrtu strategije žene i deca žrtve nasilja svrstani su u prioritetne grupe za koje će se razvijati usluge socijalne zaštite. Utvrđeno je pet strateških ciljeva: 1) Uspostavljanje operativnog sistema prikupljanja, čuvanja i ažuriranja podataka značajnih za socijalnu zaštitu u skladu sa nacionalnom i EU statistikom; 2) Poboljšanje informisanosti građana o socijalnoj zaštiti; 3) Unapređenje transparentnosti sistema naručivanja usluga socijalne zaštite; 4) Povećanje podrške socijalne zaštite najosetljivijim grupama građana – zaštita i inkluzija; i 5) Uspostavljanje intra i inter sektorske umreženosti socijalne zaštite.

Svi navedeni ciljevi su relevantni s aspekta obezbeđivanje adekvatnih opštih i specijalizovanih usluga podrške ženama žrtvama nasilja u porodici. Činjenica je, međutim, da ciljevi i planirane mere nisu sasvim usklađene sa ciljevima i merama u domenu socijalne zaštite utvrđenim Planom razvoja grada. Iako bi se očekivalo da ciljevi i mere u Planu razvoja budu većeg stepena opštosti u odnosu na ciljeve i mere u sektorskom dokumentu, kakav je Nacrt socijalne zaštite, upravo je obrnuto. S druge strane, planirane mere su rodno neutralne, a izostale su i adekvatne mere usmerene na sprečavanje, zaštitu i podršku ženama žrtvama rodno zasnovanog nasilja.

Nacrtom strategije socijalne zaštite utvrđen je strateški cilj 3: *Unaprediti transparentnost naručivanja usluga socijalne zaštite kroz razrađene procedure i mehanizme javnog konkursa i odabira pružalaca*, a u *Akcionom planu* detaljnije je razrađena ova mera definisanjem konkretnih aktivnosti koje stvaraju okvir za primenu modela naručivanja usluga. Ovaj pristup u obezbeđivanju usluga otvara prostor da se kao pružaoci usluga, posebno specijalizovanih usluga, jave i ženske OCD koje imaju veliku ekspertizu i iskustvo u radu sa ženama žrtvama nasilja. Simptomatično je, međutim, da je u Akcionom planu, u okviru Strateškog cilja 4. kao nosilac aktivnosti “Rad sa žrtvama nasilja koje se ne nalaze na smeštaju u Sigurnoj kući” navedena Sigurna kuća, koja je, isto tako, i nosilac aktivnosti na prevenciji i podizanju svesti o problemu nasilja u porodici. Zbog toga je diskutabilno u kojoj će se meri koristiti model naručivanja usluga, koje specijalizovanim ženskim OCD, čije su usluge licencirane, pružaju mogućnost da se jave kao pružaoci usluga.

U okviru Strateškog cilja 4: *Povećati obim i kvalitet podrške socijalne zaštite najosetljivijim grupama građana u zaštiti od nasilja, siromaštva i socijalne isključenosti kroz razvoj već postojećih i novih usluga socijalne zaštite*, samo se jedna mera neposredno odnosi na razvijanje i unapređenje usluga za žene žrtve nasilja.

Međutim, Nacrt strategije fokusiran je na žene žrtve nasilja u porodici, dok su zanemarene žene žrtve drugih oblika rodno zasnovanog nasilja. Takođe, nejasno je da li usluge obuhvataju i opšte i specijalizovane usluge podrške, uključujući i ekonomsku podršku. Izostala je i intersekcionalna perspektiva, koja podrazumeva adekvatan odgovor na potrebe žena žrtava rodno zasnovanog nasilja iz osetljivih i marginalizovanih grupa, kao što su Romkinje, žene sa invaliditetom, žene sa selu i dr. S druge strane, nije predviđeno podizanje kapaciteta socijalnih službi za rodno odgovorno procenjivanje potreba za uslugama socijalne zaštite i utvrđivanje prioriteta u uspostavljanju socijalnih usluga, što je inače jedan od osnovnih izazova u razvijanju sistema socijalne zaštite u Srbiji.[49] U Akcionom planu navedeno je da će se, pored ostalog, razvijati usluga „Porodični terapeut“ za slučajeve nasilja u porodici i disfunkcionalnog zanemarivanja dece. Iz toga se može zaključiti da će u budućim aktivnostima primarno nastojanje biti da se očuva porodica, a ne zaustavljanje nasilja i podrška žrtvama za izlazak iz kruga nasilja, što je svojevrsni izraz nerazumevanja rodne zasnovanosti nasilja u porodici.

Važan strateški cilj s aspekta prevencije, zaštite i podrške ženama žrtvama nasilja jeste Strateški cilj 5: *Unaprediti operativne intrasektorske (između ustanova socijalne zaštite) i uspostaviti intersektorsku (socijalna zaštita – obrazovanje – primarno zdravstvo – zapošljavanje – organizacije civilnog društva) mrežu saradnje u cilju boljeg odgovora na potrebe korisnika*. Akcionim planom predviđena je izrada dokumenta o operativnim procedurama komunikacije i operativne intersektorske saradnje između svih ključnih aktera od značaja za socijalnu zaštitu, među kojima su i OCD. Međutim, simptomatično je da planirana mera 5.5 podsticanje partnerstva sa OCD u oblasti socijalne zaštite i aktivnosti u okviru ove mere, prepoznaje OCD samo kao partnere na projektima Gradske uprave i ustanova socijalne zaštite, a ne kao pružaoce socijalnih usluga. Pored toga, iako se u okviru Strateškog cilja 5 pominje zapošljavanje u kontekstu intersektorske saradnje “pod vođstvom Gradske uprave”, ni jedna od planiranih mera ne upućuje na zaključak da će se raditi na razvijanju programa ekonomskog osnaživanja žena žrtava nasilja. U Akcionom planu pominje se samo jedna aktivnost vezana za ekonomsko osnaživanje: Edukacija korisnika/ca Sigurne kuće u cilju njihovog ekonomskog osnaživanja i unapređivanje uslova života i podrške, što je svakako nedovoljno.

[49] Procena institucionalnih kapaciteta jedinica lokalne samouprave u oblasti utvrđivanja potreba za uslugama socijalne zaštite u zajednici. Dostupno na: https://www.swisspro.org.rs/uploads/files/139-240-sp_procena_institucionalnih_kapaciteta_sr.pdf (pristup 4. 11. 2020)

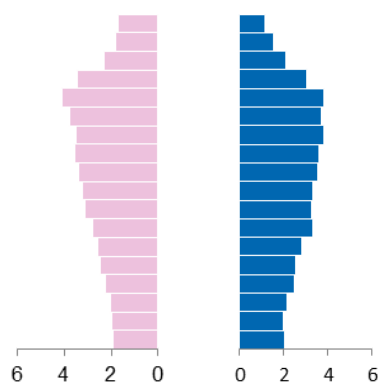
Lokalne politike grada Pirot

1. Grad Pirot: osnovni podaci i lokalni kontekst

Grad Pirot je centar Pirotskog okruga. Prema stepenu razvijenosti jedinica lokalnih samouprava spada u II grupu čiji je stepen razvijenosti u rasponu od 80% do 100% republičkog proseka. Prostire na površini od ukupno 1.232 km² i pored gradskog jezgra, obuhvata još 71 naseljeno mesto. U Pirotu postoji 89 mesnih zajednica, od kojih su 18 gradskih i 71 seoska.

U Pirotu živi 53.281 stanovnika, od toga oko 67% stanovnika živi u gradu, a oko 33% u selima. Za razliku od Srbije, u kojoj je zastupljenosti žena veća u odnosu na muškarce (44,7% naspram 41,9%) u Pirotu je neznatno više muškaraca nego žena, (Grafik 1).

Grafik 1: Stanovništvo po petogodištima i polu, 2021. (%)

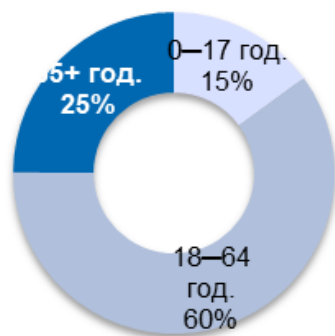


Žene 26527 Muškarci 26754

Izvor: RZS, Vitalna statistika

Najviše stanovnika/ca je u starosnoj grupi 18-64 godine (Grafik 2).

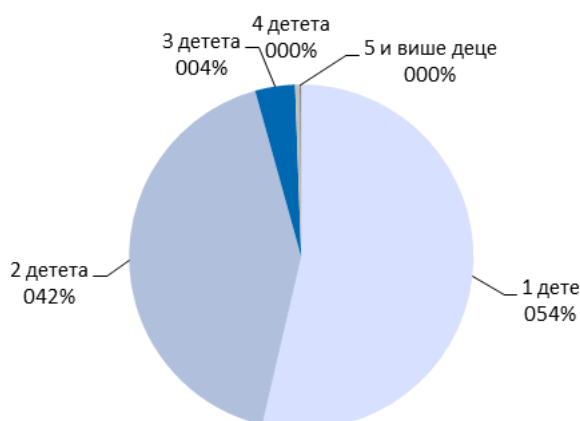
Grafik 2: Stanovništvo, starosne grupe



Izvor: Vitalna statistika, RZS

Najveći broj porodica sa decom ima jedno dete, dok četvoro dece ima 0,1% porodica (Grafik 3).

Grafik 3: Porodice sa decom, prema broju dece

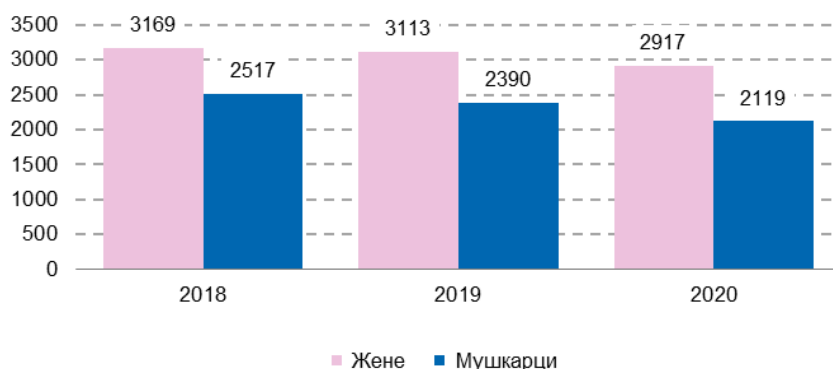


Izvor: Vitalna statistika, RZS

Razvod braka je učestala pojava. U odnosu na ranije dve godine, u 2020. godini, usled pandemije kovida 19, sklopljeno je znatno manje brakova, a nešto je manje i razvoda braka.

U pogledu zaposlenosti, na kraju 2020. godine nije bilo značajnih rodni razlika: žene su u odnosu na muškarce čak neznatno zastupljenije među registrovanim zaposlenim licima (42.614 naspram 42.227), ali je žena bilo znatno više među nezaposlenima. Nezaposlenih je najmanje među licima bez kvalifikacija (16%), ali je i veliki procenat nezaposlenih lica sa srednjim obrazovanjem (58%), kao i sa višim i visokim obrazovanjem (26%) (Grafik 4).

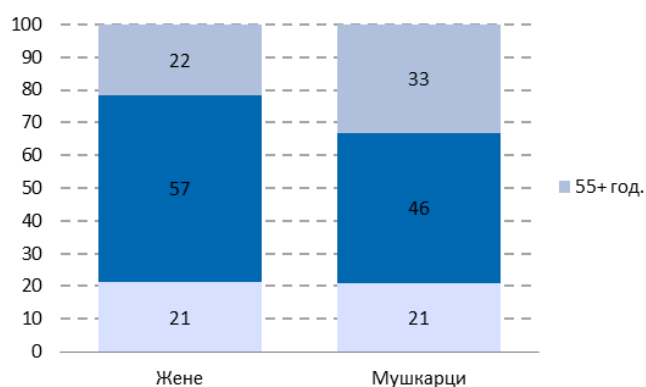
Grafik 4: Registrovana nezaposlenost prema polu



Izvor: Nacionalna služba za zapošljavanje

Među nezaposlenima u starosnoj kategoriji 30-54 godine žena je za 11% više nego muškaraca (Grafik 5) .

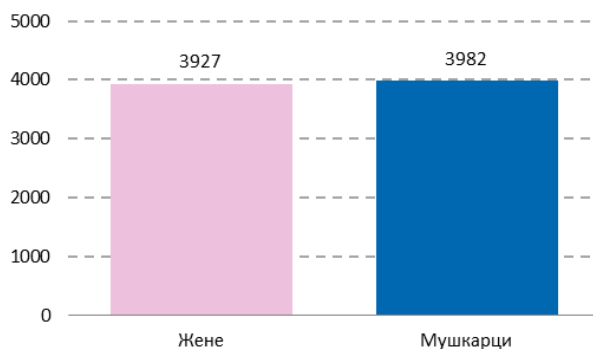
Grafik 5: Učešće nezaposlenih prema starosnim grupama i polu u ukupnom broju nezaposlenih, 2020. (%)



Izvor: Nacionalna služba za zapošljavanje

Među korisnicima usluga socijalne zaštite nešto je više muškaraca nego žena (Grafik 6).

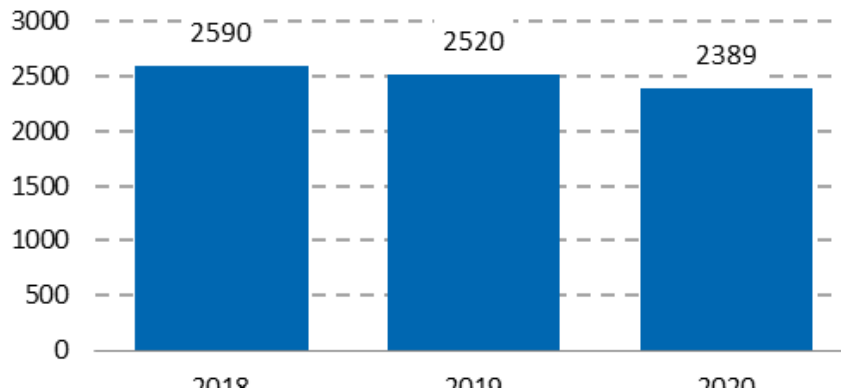
Grafik 6: Ukupan broj korisnika socijalne zaštite na evidenciji Centra za socijalni rad, 2020.



Izvor: Republički zavod za socijalnu zaštitu

U periodu 2018-2020 došlo je do smanjenja broja korisnika novčane socijalne pomoći (Grafik 7).

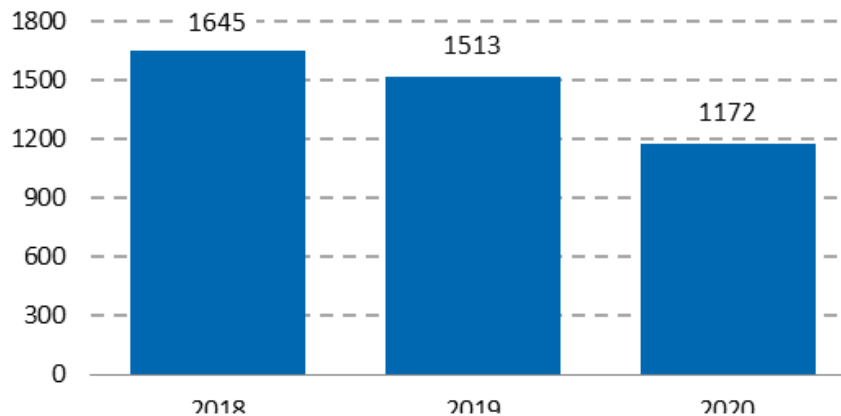
Grafik 7: Broj korisnika novčane socijalne pomoći (lica), 2018—2020



Izvor: Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja

U periodu 2018-2010 broj korisnika dečijeg dodatka konstantno se smanjivao (Grafik 8).

Grafik 8: Korisnici dečijeg dodatka



Izvor: Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja

2. Politika rodne ravnopravnosti u Planu razvoja

Plan razvoja grada Pirota za period 2021-2018 (u daljem tekstu Plan razvoja)[50] definiše četiri razvojna pravca: 1) Unapređenje javne uprave, 2) Razvoj infrastrukture i zaštita životne sredine 3) Unapređenje društvenih delatnosti i 4) Razvoj privrede.

[50] Dostupno na: <https://www.pirota.rs/index.php/8-cirilica/4927-izrada-plana-razvoja-grada-pirota-za-period-2021-2028-godine-2>.

U uvodu Plana razvoja navodi se da plan obuhvata društvenu i ekonomsku sferu, kao i aspekte zaštite i poboljšanja životne sredine, prostornog uređenja, izgradnje i rekonstrukcije infrastrukture i unapređenja rada javnog sektora i društvenih delatnosti, te da će „jedan od bitnih aspekata u okviru razvoja društvenih delatnosti, a i šire, biti posvećivanje pažnje perspektivi rodne ravnopravnosti i daljem razvoju mehanizama za unapređenje rodne ravnopravnosti“. U poglavlju posvećenom metodologiji izrade Plana razvoja navedeno je da je „u svim oblastima društvenih delatnosti obuhvaćena rodna perspektiva, jednakost muškaraca i žena na svim nivoima, te da je pitanje rodne ravnopravnosti jedan od segmenata kojim se Grad Pirot posvećeno bavi godinama unazad, a da je jedan od prioriteta unapređenja politika rodne ravnopravnosti usmeren na zapošljavanje žena“. Isto tako, navodi se ga je grad Pirot pristupio sprovođenju rodno odgovornog budžetiranja kroz proces postupnog uvođenja rodnog budžetiranja u skladu sa zakonom.[51]

Analiza Plana razvoja pokazuje, međutim, da je on samo delimično urođnjen i da je izostala adekvatna rodna analiza i procena uticaja planiranih mera na žene i muškarce, devojčice i dečake, i različite društvene grupe među njima, tj. izostalo je integrisanje rodne perspektive u sam sadržaj Plana razvoja u svim sektorima.

U okviru razvojnog pravca “Unapređenje javne uprave”, nijedan od prioritetnih ciljeva i mera za njihovo ostvarivanje ne sadrži rodni aspekt, niti su oni povezani sa 5. ciljem u okviru COP, koji se u dokumentu uopšte ne pominje. Takav zaključak proizlazi iz analize prioritetnih ciljeva i mera u okviru razvoja infrastrukture i zaštite životne sredine, iako oblast zaštite životne sredine ima rodne dimezije i potrebno je da bude urođnjena. Takav pristup izraz je nerazumevanja koncepta urođnjavanja i ignorisanja činjenice da princip rodne ravnopravnosti podrazumeva urođnjavanje svih javnih politika, uključujući i one koje su na prvi pogled rodno neutralne.

U razvojni pravac “Unapređenje društvenih delatnosti” rodna perspektiva je u izvesnoj meri integrisana, a ovo područje delovanja je praktično jedino u kome postoji nekoliko mera za ostvarivanje rodne ravnopravnosti. Kao strateški cilj definisano je: *Do kraja 2028. godine unaprediti socijalne usluge i zdravstvenu zaštitu, poboljšati kulturnu ponudu grada i kvalitet obrazovanja, ali i pospešiti uslove za bavljenje sportom, saradnju sa organizacijama civilnog društva i bezbednost u saobraćaju uz primenu principa rodne ravnopravnosti u svim segmentima društvenih delatnosti.*”

[51] Plan razvoja, str. 10.

Zanimljivo je, međutim, da ni ovo područje nije povezano sa 5. ciljem COR. U odeljku u kome su izloženi rezultati SWOT analize kao jedna od snaga identifikovani su uspostavljeni mehanizmi za rodnu ravnopravnost i za unapređenje položaja Roma i Romkinja, a kao slabosti prepoznate su, pored ostalog, nedovoljan broj projekata koji se bave rodnom ravnopravnošću i nerazvijeni programi antidiskriminacije prema osetljivim grupama (žene, stari, manjine, osobe sa invaliditetom, LGBT), nepostojanje prihvatilišta za odrasla i stara lica, decu i žrtve nasilja. Među šansama su novi programi za zapošljavanje osoba sa invaliditetom, žrtava nasilja, samohranih roditelja i sl.

U ovom sektoru delovanja utvrđeno je nekoliko prioriternih ciljeva i mera.

Prioritetni cilj 1: “Unapređenje i modernizacija zdravstvene zaštite”, ostvarivaće se kroz Program unapređenja zdravstvene zaštite na teritoriji grada Pirota, razvoj infrastrukture u oblasti zdravstvene zaštite, modernizaciju i opremanje ustanova zdravstvene zaštite i povećanje profesionalnih kompetencija zaposlenih u oblasti zdravstvene zaštite i promocija zdravlja i zdravih stilova života. Sve navedene mere su rodno neutralne i nema indicija da će u njihovom sprovođenju biti sagledane rodno specifične potrebe žena i muškaraca u oblasti zdravstvene zaštite.

Rodno neutralan je i prioritetni cilj 2: “Unapređenje i modernizacija socijalne zaštite”, a takve su i mere za njegovo ostvarivanje, koje obuhvataju: uspostavljanje novih usluga socijalne zaštite i povećanje obima, kapaciteta i obuhvata korisnika postojećih usluga socijalne zaštite, unapređenje položaja osoba sa invaliditetom, izradu programa unapređenja socijalne zaštite na teritoriji grada Pirota, izradu lokalnog Akcionog plana za socijalno uključivanje Roma i Romkinja, razvoj infrastrukture u oblasti socijalne zaštite, modernizacija i opremanje ustanova socijalne zaštite i izgradnju stanova za socijalno stanovanje.

Planirane mere radi ostvarivanja prioriternog cilja 3: “Podrška razvoju kulture” fokusirane su na zaštitu lokalnog kulturnog nasleđa i stvaranje bogatije kulturne ponude, pri čemu su deca, mladi i stariji grupe za koje će se organizovati kulturne manifestacije i povećati kulturni sadržaji. Nepoznato je na osnovu kojih kriterijuma su ove grupe identifikovane. Iako je kultura važno područje za promociju rodne ravnopravnosti i povećanje vidljivosti ženskog stvaralaštva, nisu planirane bilo kakve mere koje vode ostvarivanju ovog cilja jer oblast kulture nije prepoznata kao područje koje može doprineti promovisanju kulture rodne ravnopravnosti i sprečavanju i suzbijanju rodni stereotipa i predrasuda.

Rodno su neutralne i mere usmerene na ostvarivanje prioritnog cilja 4: “Unapređenje i modernizacija sistema obrazovanja”, a u samu oblast nije integrisana rodna perspektiva. Najviše pažnje posvećeno je unapređenju uslova za inkluzivno obrazovanje. Za ostvarivanje prioritnog cilja 5: “Razvoj sporta i rekreacije”, samo se u jednoj meri pominju žene: organizovanje sportskih događaja i realizacija programa koji popularizuju i čine sport dostupnim deci i omladini, ženama, osobama sa invaliditetom. Mere u okviru prioritnog cilja 6: “Razvoj i unapređenje omladinske politike” u celini su rodno neutralne. Rodna ravnopravnost pominje se u prioritnom cilju 7: “Unapređenje mehanizama za podršku civilnom sektoru”, u okviru mere Priprema i sprovođenje aktivnosti i projekata iz oblasti rodne ravnopravnosti.

S aspekta prevencije nasilja važan prioritni cilj je cilj 8: “Unapređenje sistema bezbednosti”. Iako bi se očekivalo da fokus bude na ličnoj bezbednosti, ovaj cilj je usmeren na unapređivanje kapaciteta gradske uprave, javnih preduzeća i ustanova za reagovanje u vanrednim situacijama i poboljšanje bezbednosti u saobraćaju na celoj teritoriji grada. Iako su ovo svakako važna pitanja, oblast bezbednosti ima mnogo šire dimezije i od izuzetnog je značaja da intervencije budu usmerene na zadovoljenje rodno zasnovanih potreba žena i muškaraca, kao i pojedinih grupa žena i muškaraca koje su u povećanom riziku od ugrožavanja bezbednosti.

Ciljevi i mere u okviru razvojnog pravca 4: „Razvoj privrede“ u potpunosti su rodno neutralni, što pokazuje da rodna ravnopravnost nije sagledana kao razvojno pitanje, niti su mere usmerene na ukidanje rodni jazova kao posledica specifičnih barijera sa kojima se suočavaju žene preduzetnice.

U celini posmatrano, Plan razvoja grada Pirota svojom sadržinom ne odgovara zahtevima koje propisuje Zakon o planskom sistemu[52] a kojim je propisano da se prilikom izrade i sprovođenja planskih dokumenata, pored ostalog, uzimaju u obzir njihovi efekti na rodnu ravnopravnost.[53]

Ova zakonska odredba razrađena je u pratećoj Uredbi o metodologiji upravljanja javnim politikama, analizi efekata javnih politika i propisa i sadržaju pojedinačnih dokumenata[54], kojom je predviđena rodno senzitivna analiza efekata opcija javne politike, kao analitički instrument koji treba da obezbedi da se potrebe žena i muškaraca uzmu u obzir prilikom kreiranja predloga javnih politika.

[52] „Službeni glasnik RS”, broj 30/18

[53] Član 3, tačka. 14. Zakona o planskom sistemu.

[54] „Službeni glasnik RS”, broj 8/19

Uredbom je propisana obaveza sprovođenja testa rodne ravnopravnosti, u sklopu analize potencijalnih socijalnih efekata s aspekta ostvarivanja rodne ravnopravnosti, pri čemu treba uzeti u obzir postojeće rodne nejednakosti koje su relevantne za datu oblast javne politike. U izradi Plana razvoja takav pristup nije primenjen. Osim par mera koje su usmerene na žene i pojedine marginalizovane grupe, na koje je u analizi ukazano, rodna i intersekcionalna perspektiva nisu adekvatno integrisane, što jasno pokazuje da rodna ravnopravnost nije sagledana kao pitanje održivog društvenog razvoja. Može se pretpostaviti da su ovi nedostaci posledica nedostatka kapaciteta i nedovoljnih rodni kompetencija članova/ica timova koji su bili uključeni u izradu planskog dokumenta.

3. Lokalne sektorske politike

Kada je reč o aktuelnim lokalnim sektorskim politikama utvrđenim planskim dokumentima, stanje nije zadovoljavajuće, jer je važenje najvećeg broja planskih dokumenata prestalo istekom perioda za koji su doneti, a neki planski dokumenti su još uvek u fazi pripreme. Dajemo pregled sektorskih javnih politika:

Broj	Naziv strateškog dokumenta	Vreme važenja
1.	Lokalni akcioni plan za socijalno uključivanje Roma i Romkinja u Pirotu za period 2019 -2021	2019 -2021
2.	Lokalni akcioni plan zapošljavanja Grada Pirot	2021 - 2023
3.	Lokalni plan upravljanja otpadom Grada Pirot	2021 -2031
4.	Plan razvoja Grada Pirot	2021 -2028
5.	Program zaštite životne sredine Grada Pirot	2019 -2023
6.	Lokalni akcioni plan za unapređenje položaja žena i rodnu ravnopravnost	Izrađen nacrt, čeka se javna rasprava
7.	Strategija bezbednosti saobraćaja	2018 -2023
8.	Lokalni plan akcije za decu	2013-2017
9.	Program razvoja sporta	2016-2018
10	Strategija za mlade opštine Pirot	2011-2014

Kao što se iz pregleda može videti, od 10 relevantnih planskih dokumenata, jedan je u izradi, tri su aktuelna, dok je važenje šest planskih dokumenata prestalo. Zabrinjavajuće je da je do prestanka važenja nekih planskih dokumenata protekao veliki vremenski period, što ukazuje da se razvoj u tim oblastima odvijao bez jasno definisanih ciljeva i mera. S druge strane, ne postoje lokalne sektorske politike u važnim oblastima, kao što je, na primer, socijalna zaštita, što je takođe zabrinjavajuće.

4. Institucionalni okvir rodne ravnopravnosti

Kada je reč o lokalnim institucionalnim mehanizmima za rodnu ravnopravnost, koji se kao snaga pominju u SWOT analizi u okviru razvojnog pravca “Unapređenje društvenih delatnosti”, nema javno dostupnih podataka o tome koji su to mehanizmi, kada su formirani, niti koje su njihove nadležnosti.

Iako se u medijskim priložima pominje da je osnovana Komisija za rodnu ravnopravnost i jednake mogućnosti,[55] o tome nema podataka. Naime, saglasno čl. 29. Statuta grada, broj i zadaci stalnih radnih tela, izbor, prava i dužnosti predsednika i članova stalnih radnih tela, kao i druga pitanja od značaja za rad stalnih radnih tela utvrđuju se Poslovníkom o radu Skupštine grada. Poslovník iz 2016. godine predviđa sedam komisija kao stalnih radnih tela Skupština grada, ali među njima se ne nalazi Komisija za rodnu ravnopravnost i jednake mogućnosti. [56] Prema podacima na zvaničnom sajtu grada Pirota,[57] na spisku stalnih radnih tela Skupštine grada Pirota nije navedena Komisija za rodnu ravnopravnost i jednake mogućnosti.

Nema podataka ni o tome da li je formiran Savet za rodnu ravnopravnost, koji je, u skladu sa Zakonom o rodnoj ravnopravnosti, trebalo da bude formiran tokom novembra 2021.

Javno dostupna je jedino odluka o osnivanju Ženske odborničke mreže, koja je formirana u 2021. godini. Prema čl. 6 Poslovníka o radu ženske odborničke mreže u Skupštini grada Pirota, ova mreža aktivno učestvuje u postupku donošenja akata u Skupštini grada, praćenjem zakonskih akata donešenih na republičkom nivou i njihovog sprovođenja, kao i uključivanjem u druge aktivnosti. Ciljevi delovanja su: aktivno uključivanje žena u sve društvene tokove, sa posebnim akcentom na veće učešće u političkom i javnom životu kako na lokalnom tako i višim nivoima; ostvarivanje ravnopravnosti polova; obezbeđivanje rodno odgovornog budžetiranja i očuvanja stečenih minimuma; suzbijanje nasilja nad ženama; suzbijanja nasilja u porodici; širenja svesti o ženskoj solidarnosti; ekonomskog osnaživanja žena; praćenja donošenja i izvršenja odluka i podnošenje inicijativa.

[55] <https://www.danas.rs/vesti/drustvo/smanjiti-rodni-jaz-prilikom-zaposljavanja-u-pirotu/>

[56] Dostupno na: <https://www.pirota.rs/index.php/sr/dokumenta/odluke>

[57] <https://www.pirota.rs/index.php/loksamouprava/2014-07-14-06-50-17>

Iako je propisano da Ženska odbornička mreža usvaja godišnji plan rada i izveštaj o radu, ovi izveštaji nisu dostupni, što onemogućava da javnost oceni efekte delovanja Ženske odborničke mreže. Iako je ovo primer dobre prakse u institucionalizaciji rodne ravnopravnosti, rad Ženske odborničke mreže ne isključuje potrebu formiranja Komisije za rodnu ravnopravnost pri Skupštini rada, jer je formiranje ovog tela obaveza propisana Zakonom o rodnoj ravnopravnosti.

5. Lokalne javne politike i propisi u oblasti prevencije, zaštita i podrške ženama žrtvama rodno zasnovanog nasilja

U domenu prevencije, zaštite i podrške ženama žrtvama rodno zasnovanog nasilja nadležnosti JLS odnose se na besplatnu pravnu pomoć, socijalne usluge i usluge zdravstvene zaštite, koje se obezbeđuju na lokalnom nivou. Stoga su relevantni lokalni planski dokumenti koji se na ove oblasti odnose.

Sprečavanje i unapređivanje zaštite i pružanja podrške ženama žrtvama rodno zasnovanog nasilja nije prepoznato kao jedan od ciljeva Plana razvoja grada, niti se fenomen rodno zasnovanog nasilja prema ženama u privatnoj i javnoj sferi uopšte pominje. Strategija delovanja organa javne vlasti u sferi bezbednosti usmerena je na osiguranje bezbednost u saobraćaju, što je izraz nesagledavanja potrebe da se pruži rodno senzitivni odgovor na bezbednosne rizike u zajednici.

5.1. Besplatna pravna pomoć

Kada je reč o besplatnoj pravnoj pomoći, veoma je malo javno dostupnih podataka. U Izveštaju o sprovođenju Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći Ministarstva pravde iz 2021. godine, u Aneksu Izveštaj o pruženoj besplatnoj pravnoj pomoći JLS,[58] navodi se podatak da je organ uprave u Pirotu, nadležan za odobravanje besplatne pravne pomoći, primio 109 zahteva za pružanje besplatne pravne pomoći, da su odobrena 103 zahteva, 19 korisnika je upućeno na pružanje besplatne pravne pomoći od strane advokata, dok je jedan zahtev odbijen, a pet je povučeno. Nema podataka o tome koliko je lica zahteve za besplatnu pravnu pomoć podnelo radi ostvarivanja prava zaštite od nasilja u porodici i kog su pola ta lica. Ovaj podatak je veoma važan s aspekta praćenja stanja u pogledu i unapređenja dostupnosti besplatne pravne pomoći ženama

[58] <https://www.mpravde.gov.rs/files/Godisnji%20izvestaj%20BPP%20mart%202021.pdf>.

žrtvama rodno zasnovanog nasilja.

Simptomatično je da, prema podacima Ministarstva pravde, koje vodi spisak registrovanih pružalaca besplatne pravne pomoći, grad Pirot ne nalazi se na spisku JLS koje imaju organizovanu službu besplatne pravne pomoći. Takođe, na spisku advokata koje je na osnovu Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći Advokatska komora Srbije dostavila Ministarstvu pravde, ne nalaze se advokati čija su kancelarije sa sedištem u Pirotu.[59] Nepoznati su razlozi zbog kojih ovi registri nisu ažurirani.

Posebno zabrinjava što informacije o pravu na besplatnu pravnu pomoć i uslovima pod kojima se ona može ostvariti nisu šire dostupni, tako da je upitno koliko su građani i građanke informisani o načinu ostvarivanja prava na besplatnu pravnu pomoć i koliko im je ona stvarno dostupna.

5.2. Socijalna i ekonomska podrška

S aspekta podrške ženama žrtvama nasilja relevantna je Oduka o socijalnoj zaštiti grada Pirota,[60] propisano je da su građanima/kama dostupne sledeće usluge (Tabela 1):

Tabela 1: Lokalne socijalne usluge u gradu Pirotu

Vrsta usluge	Korisnici
Pomoć u kući	<ul style="list-style-type: none">– Lica starija od 65 godina koja žive sama u domaćinstvu ili sa drugim licima „nesposobnim za pružanje pomoći“– Odrasla lica sa „hroničnim oboljenjima“, teže ili teško pokretna, bez obzira na starosnu granicu;– Odrasla lica sa „intelektualnim i mentalnim poteškoćama“ bez obzira na starosnu granicu; [61]– Deca sa smetnjama u razvoju;– Druge korisničke grupe u skladu sa potrebama lokalne zajednice.
Dnevni boravak	<ul style="list-style-type: none">– Deca i mladi sa smetnjama u razvoju– Odrasla i starija lica– Deca i mladi u sukobu sa zakonom
Lični pratilac deteta	<ul style="list-style-type: none">– Deca sa invaliditetom i smetnjama u razvoju

[59] <https://www.mpravde.gov.rs/sr/tekst/26351/spisak-pruzalaca-besplatne-pravne-pomoci-advokati.php>

[60] „Službeni list grada Niša“, br. 2/2018.

[61] Treba primetiti da su osobe sa intelektualnim i mentalnim poteškoćama izdvojene u posebnu kategoriju, što je izraz svojevrsne stigmatizacije ovih lica, jer mnogi od njih imaju dovoljne funkcionalne kapacitete za svakodnevni život.

Usluge podrške za samostalan život	<ul style="list-style-type: none"> – Stanovanje uz podršku za osobe sa fizičkim invaliditetom, intelektualnim ili mentalnim poteškoćama; – Stanovanje uz podršku za mlade koji se osamostaljuju; – Personalna asistencija
Savetodavno-terapijske i socijalno-edukativne usluge	<ul style="list-style-type: none"> – Socijalno-edukativne usluge; – Terapijske usluge; – Medijaciju; – Savetodavne usluge; – Mobilni tim za hitne intervencije

Odlukom o socijalnoj zaštiti propisano je pravo žrtava nasilja u porodici na privremeni smeštaj u prihvatilište. Usluga se pruža u situacijama akutnog stanja nasilja u porodici, pri čemu ovaj pojam obuhvata nanošenje ili pokušaj nanošenja telesne povrede, izazivanje straha pretnjom, prisiljavanje ili navođenje na seksualni odnos, ograničavanje slobode kretanja ili komuniciranja sa trećim licima, vređanje kao i svako drugo drsko, bezobzirno i zlonamerno ponašanje. Ovom uslugom obezbeđuje se smeštaj i ishrana, ali i pristup zdravstvenoj zaštiti, pravna pomoć, savetovanje i konsultacije, psiho-socijalna podrška, upućivanje na osposobljavanje za rad, upućivanje i povezivanje sa drugim službama u zajednici. [62] Praktično posmatrano, tokom boravka u prihvatilištu, žrtvi nasilja u porodici pruža se čitav niz opštih i specijalizovanih usluga, a usluga smeštaja u prihvatilište obezbeđuje se deci i nenasilnom roditelju, žrtvama porodičnog zlostavljanja i zanemarivanja, nad kojima se nasilje vrši.[63]

Usluga je propisana rodno neutralno (obezbeđuje se licima u slučajevima akutnog stanja nasilja u porodici), pa se može zaključiti da i muškarci imaju pravo da borave u prihvatilištu. Budući da su žene u najvećem broju slučajeva žrtve nasilja, svakako bi trebalo preispitati ovu mogućnost, odnosno, naći prikladnije rešenje za veoma retke situacije u kojima su muškarci žrtve nasilja u porodici. U prihvatilište se smeštaju žrtve nasilja i njihova deca čije je prebivalište na teritoriji grada Pirota, ali ukoliko je potpisan sporazum o međuopštinskoj saradnji, usluga privremenog smeštaja dostupna je i drugim korisnicima na način definisan sporazumom.[64]

[62] Član 24. Odluke o socijalnoj zaštiti.

[63] Član 25. Odluke o socijalnoj zaštiti.

[64] Član 25. stav 2. Odluke o socijalnoj zaštiti.

Odlukom nije propisano koliko privremeni smeštaj u prihvatilište može da traje. Postoji samo opšta norma za sve usluge smeštaja, kojom je predviđeno da usluge smeštaja obezbeđuju korisniku kratkotrajni smeštaj, osiguravaju mu bezbednost, zadovoljenje njegovih osnovnih potreba i pristup drugim uslugama, iznalaženje održivih rešenja za kriznu situaciju, dok se ne utvrdi odgovarajući oblik zaštite u mestu prebivališta.[65] Ovakva formulacija normi nije sasvim prikladna jer stvara pravnu nesigurnost, a otvara prostor i za arbitrarno odlučivanje.

Kada je reč o materijalnoj pomoći, veoma je pozitivno što grad Pirot obezbeđuje raznovrsne vidove materijalne pomoći, u skladu sa potrebama u lokalnoj zajednici. Svi oblici materijalne pomoći, novčane i u naturi, propisane su, međutim, rodno neutralno, uključujući i poseban vid materijalne novčane pomoći namenjen žrtvama nasilja u porodici i isplaćuje se na mesečnom nivou. Novčana pomoć ovim licima priznaje se najduže godinu dana od prvog evidentiranog nasilja.

Prema čl. 52 Odluke o socijalnoj zaštiti, pravo na novčanu pomoć može da ostvari lice prema kome je izvršeno nasilje u porodici ukoliko su kumulativno ispunjeni sledeći uslovi: 1) da se kao žrtva porodičnog nasilja nalazi na evidenciji Centra za socijalni rad Pirot, ili drugog državnog organa (PU, sud i dr.); 2) da je kod nadležnog suda pokrenut postupak za zaštitu žrtve od nasilja u porodici; 3) da ima prebivalište na teritoriji grada Pirota; 4) da ukupni mesečni prihodi tog lica po svim osnovama ne prelaze visinu minimalne zarade za mesec koji prethodi mesecu u kome je pokrenut postupak; 5) da ne poseduje imovinu u vlasništvu po mestu prebivališta i mestu rođenja na osnovu koje može da ostvari prihod, ili pravo svojine na useljivom stanu, s tim da taj iznos ne prelazi visinu minimalne zarade za mesec koji prethodi mesecu u kome je pokrenut postupak.

Odlukom su propisani kriterijumi za utvrđivanje visine novčane pomoći. Predviđeno je da se novčana pomoć isplaćuje u mesečnim iznosima i to: 1) za lice bez dece, 50% od iznosa naknade za izdržavanje deteta u hraniteljskoj porodici koja se utvrđuje rešenjem ministra nadležnog za socijalna pitanja; 2) za lice sa jednim detetom, 80% od iznosa naknade za izdržavanje deteta u hraniteljskoj porodici, koju utvrđuje ministar nadležan za socijalna pitanja; 3) za lice sa dvoje dece, 100% od iznosa naknade za izdržavanje deteta u hraniteljskoj porodici, koju utvrđuje ministar nadležan za socijalna pitanja. Indikativno je da je visina novčane pomoći vezana za iznos naknade za dete u hraniteljskoj porodici jer

[65] Član 20. Odluke o socijalnoj zaštiti.

upućuje na zaključak da je ovaj vid materijalne pomoći pre usmeren na zadovoljenje potreba dece žrtva nasilja, nego na same žrtave nasilja.

Precizno su regulisani i razlozi za prestanak prava na novčanu materijalnu pomoć. Pravo na korišćenje novčane pomoći prestaje iz sledećih razloga: 1) ako žrtva prestane da ispunjava bilo koji od kumulativnih uslova; 2) u slučaju da žrtva nasilja odustane od postupka ili se nagodi sa vršiocem nasilja, pravo na novčanu pomoć se obustavlja; 3) ukoliko se neposrednim uvidom na terenu od strane nadležnih organa utvrdi da žrtva nasilja, nakon prijavljenog slučaja nasilja, živi u istom domaćinstvu sa vršiocem nasilja.

Analiza Odluke o socijalnoj zaštiti pokazuje da organi javne vlasti u Pirotu prepoznaju i nastoje da pruže odgovor na samo jedan oblik nasilja, a to je nasilje u porodici, pri čemu je evidentno da se ni ovo nasilje ne prepoznaje kao rodno zasnovani oblik nasilja koji najčešće pogađa žene. Potpuno su zanemareni drugi oblici rodno zasnovanog nasilja prema ženama, uključujući i nasilje koje se događa u javnom prostoru, što potvrđuje i činjenica da nije usvojena celovita strategija bezbednosti, već samo Strategija bezbednosti saobraćaja za period 2018-2023.[66]

Razlozi prestanka prava na korišćenje novčane pomoći usled odustajanja žrtve od postupka ili sklapanja nagodbe sa učiniocem nasilja su potpuno neprihvatljivi. Pre svega, nasilje u porodici, kao krivično delo, goni se po službenoj dužnosti, a ne po privatnoj tužbi. S druge strane, u sudskim postupcima, kako krivičnom, tako i u građanskom sudskom postupku za zaštitu od nasilja u porodici, nije dopušteno sklapanje nagodbe. Zbog toga je neprihvatljivo da to budu razlozi za prestanak prava žrtava nasilja u porodici na novčanu pomoć. S druge strane, ovi razlozi su suprotni Istanbulskoj konvenciji, kojom je u čl. 18. st. 3. pored ostalog, predviđena obaveza država članica da preduzmu mere usmerene na osnaživanje i ekonomsku nezavisnost žena žrtava nasilja, ali je u istom članu, u st. 4. izričito propisano da pružanje usluga ne sme da zavisi od spremnosti žrtve da podnese prijavu ili svedoči protiv bilo kog učinioca. Imajući u vidu ove činjenice, smatramo da je neophodno izmeniti postojeće rešenje isključivanjem mogućnosti da se iz navedenih razloga žrtvi nasilja može obustaviti isplata novčane pomoći.

U obezbeđivanju standardizovanih socijalnih usluga, tj. onih usluga u pogledu kojih su ustanovljeni standardi Pravilnikom o bližim uslovima i standardima za

[66] Dostupno na: <https://www.pipot.rs/index.php/sr/dokumenta/strateska-dokumenta>

pružanje usluga socijalne zaštite[67] Ministarstva rada, zapošljavanja, boračkih i socijalnih pitanja, primenjuje se sistem naručivanja usluga putem javne nabavke[68]. Usluge socijalne zaštite za koje nisu propisani standardi obezbeđuju se putem javnog konkursa, a prava i obaveze lokalne samouprave i izabranog pružaoca usluge regulišu se ugovorom.

Režim javne nabavke koji važi u pogledu standardizovanih socijalnih usluga u skladu je sa principom pluralizma pružalaca usluga. Zakon o socijalnoj zaštiti koji propisuje da se usluge za kojima postoji potreba, a ne mogu ih obezbediti u potrebnom obimu ustanove socijalne zaštite, nabavljaju od pružaoca usluga socijalne zaštite koji je za to licenciran,[69] što uključuje i mogućnost da se kao pružaoci usluga jave i OCD. Međutim, u Odluci o socijalnoj zaštiti grada Pirot navedeno je da se standardizovane usluge poveravaju ugovorom “ovlašćenom pružaocu usluge izabranom u postupku javne nabavke”. U tom kontekstu nejasno je šta znači izraz “ovlašćeni pružalac” i da li ovako formulisani uslov isključuje mogućnost da pružaoci ovih usluga budu OCD koje su dobile licencu za pružanje određene standardizovane socijalne usluge, za kojom postoji potreba, a koja nije obezbeđena od strane socijalnih ustanova. Ovo je posebno problematično kada su u pitanju specijalizovane ženske OCD.

Jedan od izazova u obezbeđivanju podrške ženama žrtvama nasilja ogleda se i u tome što nisu predviđeni programi za ekonomsko osnaživanje i osamostaljivanje žena žrtva nasilja. Lokalni akcioni plan zapošljavanja grada Pirot za period od 2021. do 2023. godine[70] u celini je rodno neutralan i ne predviđa ni jednu posebnu meru koja je namenjena nezaposlenim ženama žrtvama nasilja u cilju njihovog osnaživanja, koje je, kako iskustvo pokazuje, od neprocenjive važnosti za izlazak iz kruga nasilja.

Jedan od problema na koji nije ponuđen adekvatan odgovor jeste i nedostatak podrške stanovanja za žene žrtve nasilja, uključujući i korisnice privremenog smeštaja u prihvatilištu za žrtve nasilja u porodici. Nepostojanje posebnih programa socijalnog stanovanja izraz je nesagledavanja potrebe da se odgovarajućim merama obezbedi primena propisa Zakona o stanovanju i održavanju zgrada[71] koji propisuje da se stambena podrška pruža i žrtvama

[67] "Službeni glasnik RS", br. 42/2013, 89/2018 i 73/2019)

[68] Član 38. Odluke o socijalnoj zaštiti grada Pirot.

[69] Član 64. Zakona o socijalnoj zaštiti.

[70] Dostupno na: <https://www.pirot.rs/index.php/sr/dokumenta/strateska-dokumenta>

[71] „Službeni glasnik RS”, br. 104/16 i 9/20 – dr. zakon.

porodičnog nasilja bez stana ili odgovarajućeg stana, koje nemaju dovoljno sredstava da samostalno reše stambenu potrebu. Takva podrška predviđena je i u Nacionalnoj strategiji socijalnog stanovanja (2012–2022),[72] a kao korisnici stanova u programima socijalne zaštite navedene su osobe koje trpe nasilje u porodici.

5.3. Podrška radu ženskih organizacija

S aspekta delovanja OCD na planu sprečavanja i pružanja podrške ženama žrtvama rodno zasnovanog nasilja značajne su mere lokalne samouprave usmerene na pružanje finansijske podrške radu OCD. Pružanje ove podrške u gradu Pirotu regulisano je Odlukom o kriterijumima i postupku dodele finansijskih sredstava iz budžeta grada za finansiranje i sufinansiranje programa od javnog interesa iz 2018. godine.[73] Odlukom je predviđeno da su korisnici finansijskih sredstava udruženja, čiji se programi/projekti finansiraju, odnosno sufinansiraju iz sredstava koja se za te namene utvrđuju godišnjim budžetom grada. Mogu se, međutim, finansirati samo programi/projekti od javnog interesa, a njima se, pored ostalog, smatraju i programi/projekti u oblasti socijalne zaštite i zaštite i promovisanja ljudskih i manjinskih prava[74]. Sredstva se dodeljuju na osnovu javnog konkursa koji raspisuje gradonačelnik. Javni konkurs se objavljuje prema godišnjem planu raspisivanja javnih konkursa.

Među oblastima za koje se javni konkurs objavljuje nije ni na koji način apostrofirano pružanje podrške žrtvama nasilja, niti ostvarivanje i promocija rodne ravnopravnosti, koje nisu prepoznate kao poseban javni interes. S druge strane, projektno finansiranje na godišnjem nivou stavlja ženske OCD koje se bave problemom nasilja prema ženama, uključujući i one koje pružaju podršku ženama iz marginalizovanih grupa, kao što su Romkinje, seoske žene, starije žene, žene sa invaliditetom i dr, u neizvesnu situaciju u pogledu rada sa korisnicama jer ne mogu računati na stabilno i kontinuirano finansiranje.

[72] „Službeni glasnik RS”, broj 13/12.

[73] Dostupno na: <https://www.piret.rs/index.php/sr/dokumenta/odluke>

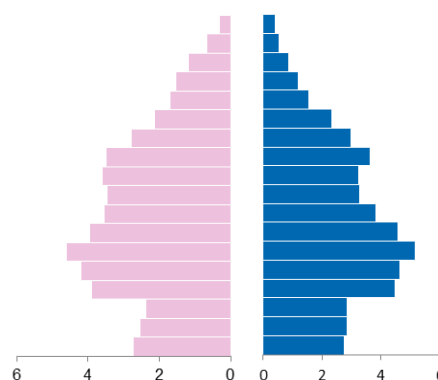
[74] Član 3. Odluke.

Lokalne politike opštine Bujanovac

1. Opština Bujanovac: osnovni podaci i lokalni kontekst

Opština Bujanovac pripada Pčinjskom okrugu. Ima 59 naselja, 27 mesnih zajednica, 7 mesnih kancelarija koji pripadaju Pčinjskom okrugu. Prema stepenu razvijenosti spada u četvrtu grupu koju čine 44 nedovoljno razvijene JLS čiji je stepen razvijenosti ispod 60% republičkog proseka. U opštini Bujanovac živi 37.615 stanovnika. Prema zvaničnim podacima iz Popisa 2011. godine, na području opštine Bujanovac živi 25,2% osoba srpske nacionalnosti, 25,3% je Roma i Romkinja, 1,3% stanovništva je albanske nacionalnosti, Goranci čine 0,3%, a toliko je i osoba makedonske nacionalnosti.[75] Žena je manje nego muškaraca, iako ih je na nivou Srbije više nego muškaraca (Grafik 1).

Grafik 1: Stanovništvo po petogodištima i polu, 2021. (%)



Žene 18321 Muškarci 19294

Izvor: RZS, Vitalna statistika

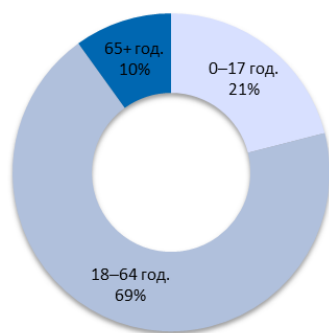
Najviše stanovnika/ca je u starosnoj grupi 18-64 godine (Grafik 2).

[75] Nacionalna pripadnost (2012), Beograd: Republički zavod za statistiku.

Dostupno na:

<https://pod2.stat.gov.rs/ObjavljenePublikacije/Popis2011/Nacionalna%20pripadnost-Ethnicity.pdf>

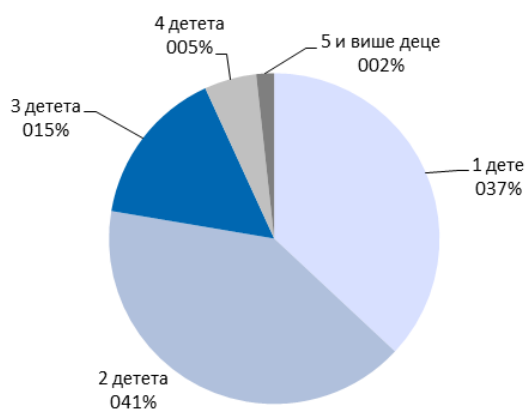
Grafik 2: Stanovništvo, starosne grupe



Izvor: Vitalna statistika, RZS

Najveći broj porodica sa decom ima jedno dete, dok četvoro dece ima 0,1% porodica (Grafik 3).

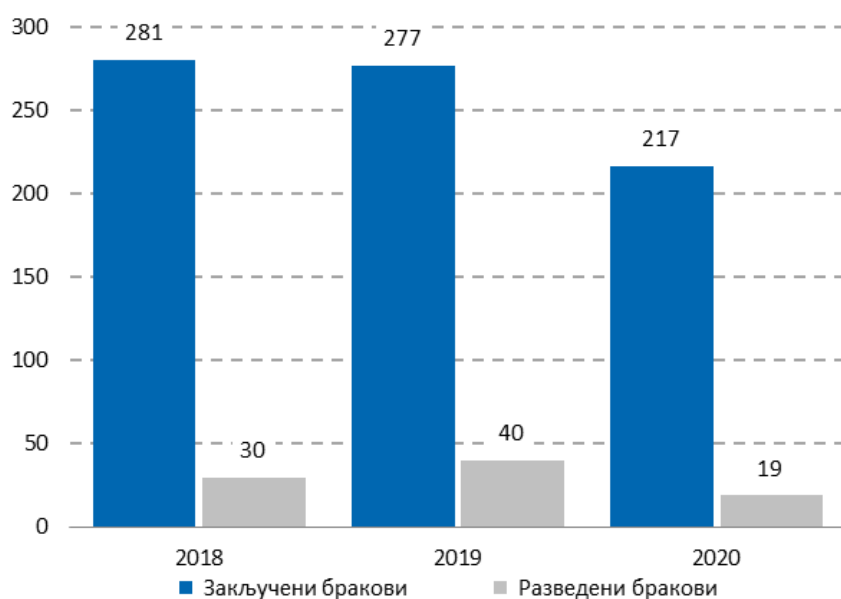
Grafik 3: Porodice sa decom, prema broju dece



Izvor: Vitalna statistika, RZS

Razvod braka je relativno retka pojava. U odnosu na ranije dve godine, u 2020. godini, usled pandemije kovida 19, sklopljeno je znatno manje brakova, a nešto je manje i razvoda braka (Grafik 4).

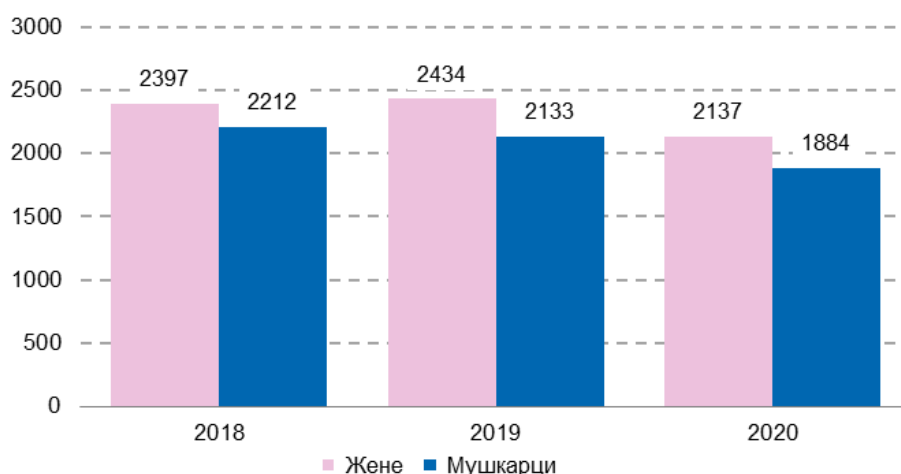
Grafik 4: Zaključeni i razvedeni brakovi 2018-2020



Izvor: Vitalna statistika, RZS

U pogledu zaposlenosti, na kraju 2020. godine bilo je značajnih rodnih razlika: žene su u odnosu na muškarce zastupljenije među registrovanim nezaposlenim licima (Grafik 5).

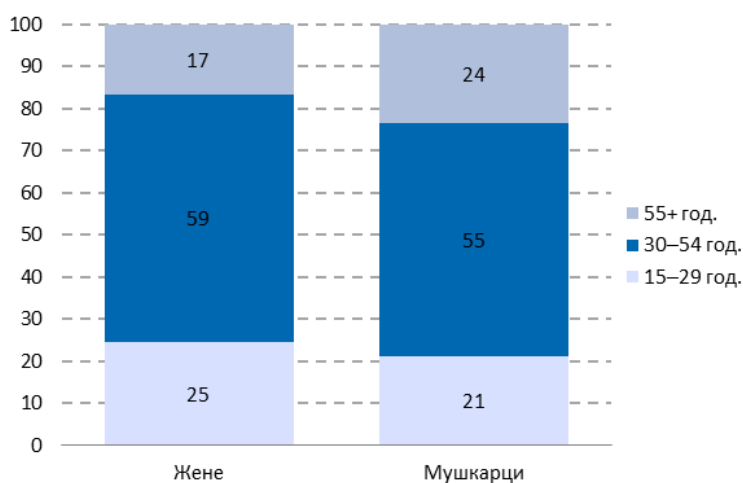
Grafik 5: Registrovana nezaposlenost prema polu



Izvor: Nacionalna služba za zapošljavanje

Među nezaposlenima u starosnoj kategoriji 30-54 godine žena je više nego muškaraca (Grafik 6).

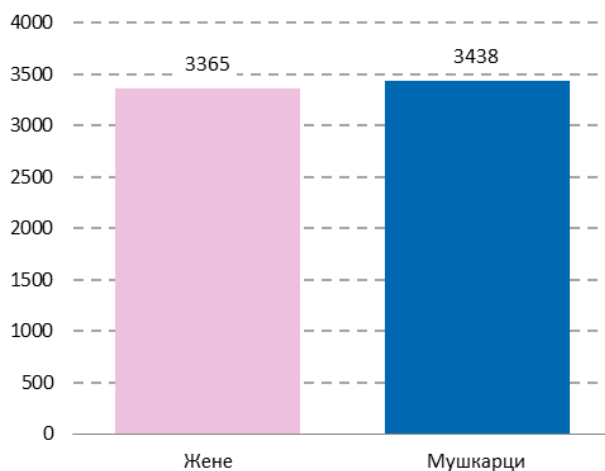
Grafik 6: Učešće nezaposlenih prema starosnim grupama i polu u ukupnom broju nezaposlenih, 2020. (%)



Izvor: Nacionalna služba za zapošljavanje

Među korisnicima usluga socijalne zaštite nešto je veći broj muškaraca nego žena (Grafik 7).

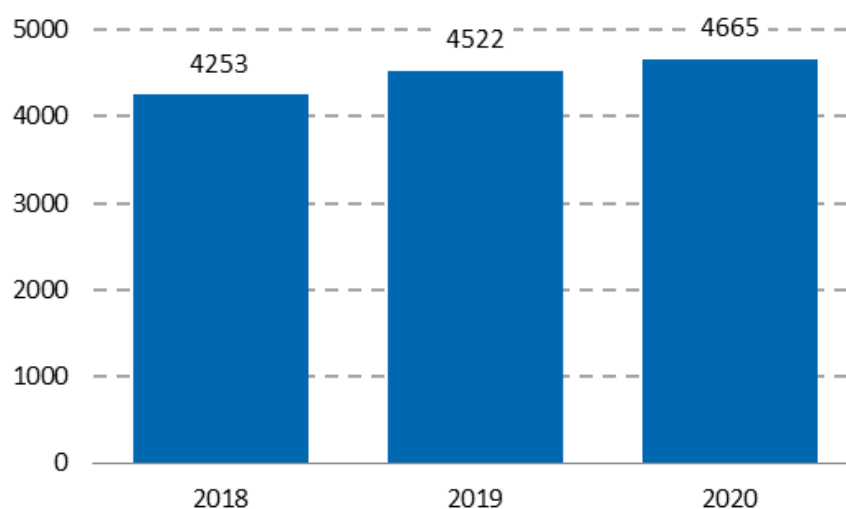
Grafik 7: Ukupan broj korisnika socijalne zaštite na evidenciji Centra za socijalni rad, 2020.



Izvor: Republički zavod za socijalnu zaštitu

U periodu 2018-2020 kontinuirano se povećavao broj korisnika novčane socijalne pomoći (Grafik 8).

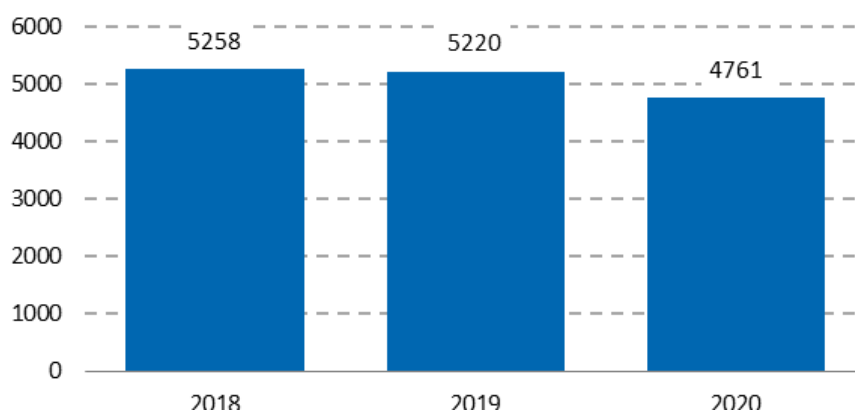
Grafik 8: Broj korisnika novčane socijalne pomoći (lica), 2018—2020



Izvor: Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja

U periodu 2018-2010 broj korisnika dečijeg dodatka je varirao, a najmanji je u 2020. godini (Grafik 9).

Grafik 9: Broj korisnika dečijeg dodatka, 2018—2020



Izvor: Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja

Prema Izveštaju o pruženoj besplatnoj pravnoj pomoći JLS Ministarstva pravde, [76] do marta 2021. godine u opštini Bujanovac nije podnet ni jedan zahtev za odobravanje besplatne pravne pomoći.

[76] Dostupno na:
<https://www.mpravde.gov.rs/files/Godisnji%20izvestaj%20BPP%20mart%202021.pdf>.

2. Ograničenja analize pravnog i strateškog okvira

Ključno ograničenje analize pravnog i strateškog okvira relevantnog za zaštitu žena od nasilja predstavlja nedostatak javno dostupnih pravnih i strateških dokumenata. Zvanični sajt opštine Bujanovac ne sadrži ni najelementarnije informacije o pravnim aktima i planskim dokumentima.

U pravnoj bazi ParagrafNet ne nalaze se lokalni pravni akti, a na internetu je dostupan samo Statut opštine Bujanovac iz 2008. godine, čije je važenje upitno.

Dokument koji je dostupan u Bazi odluka o socijalnoj zaštiti Tima za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva[77] jeste Odluka o pravima iz oblasti socijalne zaštite na teritoriji Opštine Bujanovac.[78] Na zvaničnom sajtu opštine jedini dostupan dokument od značaja za analizu jeste Akcioni plan za unapređenje socijalnih usluga opštine Bujanovac za period od oktobra 2021. do decembra 2022. godine, koji nosi oznaku „Finalni nacrt“ sa datumom 31. 8. 2021. godine. Ovaj dokument je razvijen u okviru pružanja mentorske podrške savetodavnim telima u procesu izrade lokalnih planskih dokumenata za opštine Vranje, Lebane i Bujanovac, koja je deo projekta "Amplifying Local Voices for Equitable Development", a sprovodi je konzorcijum u kojem je "People in Need" vodeća organizacija, a Udruženje građana za građansko obrazovanje „Građanske inicijative“ iz Beograda partner. Nema informacija o tome da li je u međuvremenu usvojen.

U nedostatku normativnih i planskih akata, analizom je obuhvaćena samo Odluka o pravima iz oblasti socijalne zaštite i pomenuti Nacrt Akcionog plana za unapređenje socijalnih usluga (u daljem tekstu Akcioni plan).

Odlukom o pravima iz oblasti socijalne zaštite na teritoriji Opštine Bujanovac propisano je obezbeđivanje sledećih usluga socijalne zaštite u nadležnosti lokalne samouprave: 1) pomoć u kući; 2) personalni asistenti u redovnim školama i predškolskoj ustanovi; 3) usluge ličnog pratioca učenika u specijalnim školama; 4) savetodavno-terapijske i socijalno-edukativne usluge.

Prema čl. 7. Odluke, savetodavno-terapijske i socijalno-edukativne usluge pruža

[77] Dostupno na: <https://osz.socijalnoukljucivanje.gov.rs/baza-odluka>

[78] "Službeni glasnik opštine Bujanovac" br. 17/2016.

Centar za socijalni rad i Kancelarija za mlade, i to pojedincima, mladima, parovima i porodicama iz domena bračnog i porodičnog života, kao i ženama i deci ugroženim porodičnim nasiljem. Ove usluge su besplatne. Za žene žrtve nasilja nije predviđena ni jedna druga usluga. U vezi sa tim, treba ukazati i na mogućnost da žene žrtve nasilja sa područja Bujanovca budu smeštene u Regionalnu sigurnu kuću za žene i decu žrtve porodičnog nasilja koja pokriva sedam opština Pčinjskog okruga, koja je organizaciona jedinica Centra za razvoj lokalnih usluga socijalne zaštite u Vranju. Nije, međutim, poznato pod kojim uslovima se ova usluga može pružiti ženama žrtvama nasilja koje žive na teritoriji opštine Bujanovac.

O zahtevima za ostvarivanje socijalnih usluga odlučuje Centar za socijalni rad opštine Bujanovac, osim u pravu na personalnog asistenta u redovnim školama i predškolskoj ustanovi i usluge ličnog pratioca učenika. Usluge se finansiraju sredstvima iz budžeta Opštine, od donatora i drugih izvora u skladu sa zakonom.

U Akcionom planu za unapređenje socijalnih usluga konstatovano je da opština Bujanovac nema aktuelni strateški dokument iz kojeg bi se mogle revidirati komponente za potrebe ovog Akcionog plana, kao i da dokument nije izrađen u skladu sa zahtevima koje postavlja Zakon o planskim sistemima i prateća Uredba jer izradi Akcionog plana nije prethodila ex ante analiza. Ipak, navodi se da akt ima atribute planskog dokumenta koji u konkretnoj jedinici lokalne samouprave može da pokrene odgovarajuće resurse i stavi ih u funkciju zadovoljavanja potreba konkretnih grupa građana za socijalnim uslugama.

U Akcionom planu, u opisu postojećeg stanja, nasilje u porodici prepoznato je kao jedan od socijalnih problema, kako u Bujanovcu tako i u okolnim opštinama odnosno lokalnim sredinama. Ukazuje se da Bujanovac nema prihvatilište i ocenjuje da žrtve porodičnog nasilja pripadnice albanske nacionalne zajednice ne bi pristale da idu u sklonište u Vranju (Regionalna sigurna kuća), jer ne poznaju srpski jezik. Pored toga, ukazano je i na potrebu ustanovljavanja usluge SOS telefona za žrtve nasilja u porodici, koja treba da bude postavljena na međuopštinski nivo, s tim što bi se moralo obezbediti da bude kulturološki osetljiva, odnosno, da omogućava pružanje potrebnih informacija i podrške na srpskom, albanskom i romskom jeziku. Za pružanje ove usluge postoji međuopštinski memorandum o saradnji JLS Vranje, Bujanovac, Preševo, Vladičin Han, Surdulica, Bosilegrad, Trgovište, ali on nije pravno obavezujući akt.

Akcioni plan prepoznaje problem nasilja u porodici i kao prvi specifičan cilj predviđa „Sistemska odgovor na nasilje u porodici, u skladu sa potrebama komunikacijske dostupnosti“. Za ostvarivanje ovog cilja planirane su sledeće mere:

- 1) Priključiti se inicijativi za uspostavljanje usluge SOS telefona kao međuopštinske usluge za Vladičin Han, Bosilegrad, Trgovište, Bujanovac, Preševo;
- 2) Preduzeti pripremne aktivnosti za obezbeđivanje usluge SOS telefona za žrtve porodičnog nasilja na jezicima lokalnog stanovništva (srpskom, albanskom i romskom).

Za realizaciju mere koja se odnosi na usluge SOS telefona planirane su sledeće aktivnosti: 1) Doneti odluku o uspostavljanju usluge SOS telefona za žrtve nasilja u porodici kao međuopštinske usluge; 2) Rekrutovati osoblje za pružanje usluge SOS telefona za žrtve porodičnog nasilja na jezicima lokalnog stanovništva; 3) Obezbediti obuku odabranom osoblju, po akreditovanom programu obuke za SOS telefon za žrtve porodičnog nasilja; 4) Obezbediti sredstva u budžetu lokalne samouprave za uslugu SOS telefona za žrtve nasilja u porodici.

Nesumnjivo je da je specifičan cilj relevantan jer je dostupnost specijalizovane usluge SOS telefona veoma značajna i da u nekim slučajevima mogućnost žene da telefonom pozove službu SOS može značiti spašavanje života žene. Međutim, evidentno je da je cilj definisan rodno neutralno. Iako su u Akcionom planu, u odeljku „Ciljne grupe“ žene i deca žrtve porodičnog nasilja nalaze na prvom mestu, usluga SOS telefona namenjena je svim žrtvama nasilja. S druge strane, ovako kako je definisan, cilj ne korespondira sa planiranom merom, jer jedna mera u vidu obezbeđivanja specijalizovane usluge podrške ni približno ne znači sistematski odgovor na nasilje u porodici, jer to podrazumeva obezbeđivanje niza opštih i specijalizovanih usluga, ali i mere usmerene na prevenciju rodno zasnovanog nasilja.

S aspekta pružanja podrške ženama žrtvama nasilja relevantan je i 3. specifični cilj „Unapređenje odgovornosti donosilaca odluka i Centra za socijalni rad prema građanima korisnicima socijalne zaštite“. Prava mera za ostvarivanje ovog cilja je „Unaprediti dostupnost, transparentnost i komunikativnost Centra za socijalni rad u Bujanovcu sa građanima i korisnicima usluga“, koja će se ostvariti kroz dve aktivnosti: 1) Kreirati i održavati web stranicu CSR, sa jasnim, lako razumljivim i

korisnim sadržajima o poslovima, merama i uslugama koje građani mogu dobiti od ove ustanove, na svim jezicima koji se koriste u Bujanovcu; 2) Ugraditi lift u Centar za socijalni rad u Bujanovcu. Druga mera je “Uspostaviti sistem jednokratnih pomoći siromašnim građanima”, za čije su sprovođenje planirane sledeće aktivnosti: 1) Pripremiti pravila, kriterijume i procedure za obezbeđenje jednokratnih pomoći siromašnim građanima; 2) Doneti odluku/izmene i dopune odluke o pravima iz oblasti socijalne zaštite sa odredbom o jednokratnoj pomoći siromašnim građanima, kriterijumima i procedurama za ostvarenje ovog prava; i 3) Doneti odluku o obezbeđivanju sredstava iz budžeta SO Bujanovac za jednokratnu pomoć siromašnim građanima. I treći specifičan cilj je definisan na rodno neutralan način, a isti pristup je primenjen i u projektovanju mera. To pokazuje da nisu dovoljno sagledane rodne dimenzije potreba za socijalnom zaštitom. Primetno je, međutim, nastojanje da se integriše intersekcionalna perspektiva u obezbeđivanju pristupa socijalnim uslugama, odnosno, da se sagledaju potrebe osoba koje komuniciraju na različitim jezicima, kao i potrebe osoba sa invaliditetom.

Analiza lokalnih propisa i politika, iako obezbeđuje samo uvid u normativni i strateški okvir delovanja, pruža mogućnost da se formuliše izvestan broj opštih i zajedničkih preporuka za dalji rad na planu unapređivanja prevencije, zaštite i pružanja podrške ženama žrtvama rodno zasnovanog nasilja u JLS čiji su propisi i politike bili predmet analize.

1) Preduzeti mere u cilju povećanja dostupnosti podataka o lokalnim propisima i javnim politikama i njihovoj primeni i sprovođenju od strane lokalnih organa javne vlasti obogaćivanjem i redovnim ažuriranjem sadržaja zvaničnih sajtova, štampanjem brošura i drugog informativnog materijala, pristupačnog i osobama sa senzornim invaliditetom.

2) Pristupiti izradi lokalnog akcionog plana za rodnu ravnopravnost u transparentnom i inkluzivnom procesu, koji definiše mere i aktivnosti za otklanjanje rodni nejednakosti i transformaciju patrijarhalnih rodni odnosa, kao suštinskih uzroka rodno zasnovanog nasilja prema ženama; u akcioni plan integrisati posebne rodno senzitivne mere za osiguranje bezbednosti žena, prevenciju i zaštitu od rodno zasnovanog nasilja prema ženama.

3) Preduzeti mere za podizanje kapaciteta organa javne vlasti za integrisanje rodne perspektive u lokalne propise i planska dokumenta, što podrazumeva rodno osveščivanje donosilaca odluka i sticanje znanja i veština neophodnih za sagledavanje i uključivanje rodni razlika i različitih interesa, potreba i prioriteta žena i muškaraca u sve faze planiranja, pripreme, donošenja i sprovođenja lokalni propisa, politika, mera i aktivnosti.

- 4) Unaprediti kompetencije osoblja koje učestvuje u izradi i sprovođenju lokalnih propisa i planskih dokumenata za prepoznavanje i razumevanje specifičnih okolnosti u kojima se nalaze žene i muškarci, devojčice i dečaci iz osetljivih grupa, kao i kulturoloških specifičnosti njihovih zajednica, kako bi potrebe i interesi bili potpuno i dosledno integrisani u lokalne politike i mere, a projektovane mere bile u funkciji transformacije rodnog režima zasnovanog na patrijarhalnim obrascima ponašanja.
- 5) Formirati i operacionalizovati rad lokalnih institucionalnih mehanizama za rodnu ravnopravnost, obezbediti kontinuirano informisanje javnosti o njihovom delovanju i ostvarenim rezultatima, uključujući i njihovo delovanje na planu prevencije i zaštite od rodno zasnovanog nasilja prema ženama.
- 6) Obezbediti sredstva u budžetu za sprovođenje lokalne kampanje za promociju rodne ravnopravnosti i podizanje svesti o problemu rodno zasnovanog nasilja prema ženama, u saradnji sa OCD.
- 7) Redefinisati ciljeve borbe protiv rodno zasnovanog nasilja, koje je usko usmereno na nasilje u porodici, proširivanjem delovanja na druge oblike rodno zasnovanog nasilja prema ženama, posebno nasilja u javnom prostoru.
- 8) Unaprediti kapacitete nadležnih organa za rodno odgovorno utvrđivanje potreba i prioriteta u uspostavljanju opštih i specijalizovanih usluga namenjenih ženama žrtvama rodno zasnovanog nasilja, u saradnji sa OCD, lokalnih saveta za socijalnu zaštitu, korisnica usluga socijalne zaštite i drugih socijalnih partnera.
- 9) Preispitati rad lokalnih službi besplatne pravne pomoći s aspekta zadovoljenja potreba žena žrtava rodno zasnovanog nasilja za pružanjem različitih vidova pravne pomoći i unaprediti kompetencije pružalaca besplatne pravne pomoći za rad sa ženama žrtvama nasilja, uključujući i rad sa ženama iz višestruko ugroženih grupa, kao što su Romkinje, žene sa invaliditetom i žene na selu.
- 10) Uvesti mere za ekonomsko osnaživanje i stambeno zbrinjavanje žena žrtava nasilja u porodici, ali i drugih oblika rodno zasnovanog nasilja.
- 11) Uspostaviti normativne pretpostavke za uključivanje u sistem socijalne zaštite specijalizovanih ženskih OCD kao pružalaca socijalnih usluga finansiranih iz budžeta, kako bi se u punoj meri iskoristila njihova ekspertiza i iskustvo u radu sa ženama žrtvama nasilja.

12) Uspostaviti operative procedure saradnje i koordinacije delovanja organa, ustanova i OCD u JLS na planu sprečavanja, zaštite i pružanja podrške ženama žrtvama rodno zasnovanog nasilja.

