



Projekat
Procena vrednosti i
efektivnosti
socijalne zaštite

Stefania Ilinca i Pieter Vanhuysse

Evropski centar za socijalnu politiku i istraživanje, Beč
(European Centre for Social Welfare Policy and Research, Vienna)

PREGLED
politike i procesa deinstitucionalizacije
u Srbiji (efektivnosti i održivost procesa do sada)

- **Studijska poseta eksperata u okviru projekta SAVE –**
 - **oktobar 2014. godine**

Decembar 2014.



Projekat podržava
PROGRESS Program EU

Studijska poseta eksperata u okviru projekta SAVE na temu deinstitutionalizacije u Republici Srbiji, oktobar 2014. god.

Decembar 2014. godine

Stefania Ilinca i Pieter Vanhuysse

Evropski centar za socijalnu politiku i istraživanje, Beč
(European Centre for Social Welfare Policy and Research, Vienna)

ilince@euro.centre.org

vanhuysse@euro.centre.org

U Republičkom zavodu za socijalnu zaštitu (RZSZ), u toku našeg sastanka sa stručnjacima ovog Zavoda i sa konsultantima koje je Zavod angažovao za potrebe projekta SAVE, g. Gradimirom Zajićem i g. Ljubomirom Pejakovićem, saznali smo da je smer socijalne politike u Srbiji utvrđen dokumentom iz 2005. godine o strategiji razvoja socijalne zaštite, u kojem je data opisana strategija ka deinstitutionalizaciji (u daljem tekstu: DI) socijalnih usluga u opštinama i lokalnim zajednicama izvan domova za smeštaj korisnika socijalne zaštite. Ova Strategija o razvoju socijalne zaštite, kao glavni okvir za reformu sistema socijalne zaštite u Republici Srbiji, ima za cilj poboljšanje pružanja i kvaliteta usluga u svim oblicima zbrinjavanja korisnika. Kada se radi o deci, na primer, to je obuhvatilo smanjenje broja institucionalnog zbrinjavanja i razvoj novih usluga i odseka za usluge koji će podržati uključivanje dece sa invaliditetom ili dece bez roditeljskog staranja u život zajednice (Redžić, 2011). Pomenuta strategija je dalje potvrđena u 2011. godini i to opštim Zakonom o socijalnoj zaštiti. Ovim zakonom su uvedene odredbe (Redžić, 2011), kao što su:

1. Zabrana institucionalizacije dece najranijeg uzrasta od nula do tri godine;
2. Uvođenje grupnih domaćinstava i manjih stambenih jedinica kao novih oblika smeštaja;
3. Uvođenje namenskih transfera za usluge zasnovane u zajednici za one zajednice u kojima je predviđena transformacija domova za smeštaj korisnika;
4. Finansiranje podržanih usluga u sopstvenom domu za lica sa invaliditetom iz republičkih izvora sredstava.

Međutim, pomenuti Zakon o socijalnoj zaštiti ne prate odgovarajući podzakonski akti kojima bi se definisali konkretni načini sprovođenja Zakona. Ipak, usmerenost ka DI je jasno vidljiva. Na primer, kada se radi o deci i mladima sa invaliditetom, broj korisnika u domovima za smeštaj je umanjen za 37% u periodu od 2000. do 2011. godine. U isto vreme, udeo dece i mladih sa invaliditetom u ukupnom broju dece koja borave u ustanovama za smeštaj korisnika povećan je u toku tog perioda sa 60% na 69% (RZSZ, 2013). U 2011. godini je u institucionalnom smeštaju bilo ukupno 1.854 dece i mladih.

Jedan od ključnih aktera u DI procesima jeste i biće lokalni centri za socijalni rad (u daljem tekstu "LCSR") – trenutno ih je 173 u celoj zemlji – koji primaju i obrađuju žalbe korisnika, vrše procenu situacija porodičnog nasilja, zanemarivanja deteta, maloletničkog kriminala, kao i procenu potreba za prebacivanjem u hraniteljske porodice, domove za smeštaj korisnika itd.

Zakon iz 2011. o DI kao opšti okvir ne prate podzakonski akti koji treba da definišu konkretne načine sprovođenja zakona.

Trenutno, osim sredstava finansiranja iz NVO sektora i povremenih finansiranja od strane stranih donatora, glavno finansiranje na opštinskom nivou za lokalne socijalne usluge potiče iz sledećih izvora:

- (1) opšti transfer sredstava sa republičkog na opštinski nivo,
- (2) poreski prihodi na opštinskom nivou i, kao najvažnije,
- (3) godišnji konkursi za predloge projekata koje podnose opštine i/ili organizacije civilnog društva i čiju procenu vrše, u dve faze, komisije koje se sastoje od stručnjaka iz Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja.

Glavni strukturalni problem u vezi sa pomenutim konkursima je da se oni raspisuju jednom godišnje, te izgleda da se time otežava dugoročno planiranje DI procesa na opštinskom nivou. Pored toga, javlja se pristrasnost prema većim opštinama za koje se može pretpostaviti da imaju više resursa za sastavljanje DI strategija i predloga projekata. Takođe bi se moglo učiniti da je vrlo verovatno postojanje političke manipulacije zasnovane na menjanju ideoloških sastava partija u Ministarstvu nadležnom za socijalna pitanja i njihovom preklapanju sa partijama na opštinskom

nivou. Ovo su zanemarili eksperti koje je za potrebe ovog projekta angazovao RZSZ, g. Gradimir Zajić i g. Ljubomir Pejaković, ali su to potvrdili drugi stručnjaci sa kojima smo razgovarali.

Ukupni izdaci za usluge socijalne zaštite u okviru mandata lokalnih samouprava u 2012. godini iznosili su 2.5 milijarde dinara, od kojih 2 milijarde za usluge zasnovane u zajednici. Od ukupnih sredstava finansiranja, 70% potiče iz budžeta lokalnih samouprava, 11% od Republičke vlade, 16% iz bespovratnih sredstava i 3% iz sufinansiranja (tj. doprinosa korisnika).

Strukturalni problem sistema konkursa za finansiranje DI je da se ti konkursi raspisuju jednom godišnje, te izgleda da je time otežano dugoročno planiranje na opštinskom nivou. Takođe se čini da postoji pristrasnost prema većim opštinama sa više resursa za sastavljanje DI strategija i predloga projekata.

Bazični akter mogu biti strani stručnjaci koji vrše monitoring i/ili donatori. Ključni primer u ovom pogledu je bila *Mental Disability Rights Initiative* (MDRI) – u prevodu: *Inicijativa za prava osoba sa mentalnim invaliditetom* - organizacija koja zagovara i posvećena je zaštiti i promovisanju ljudskih prava i punog učešća u društvu dece i odraslih sa mentalnim invaliditetom u Srbiji. MDRI je predstavila veoma kritičano i, po mišljenju stručnjaka RZSZ, čak proizvoljno i senzacionalističko svedočenje o kvalitetu brige o licima sa mentalnim invaliditetom u Srbiji. Naši sagovornici iz Tima za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva (SIPRU) pri Kabinetu potpredsednika Vlade za evropske integracije su, međutim, izrazili pozitivniju procenu izveštaja MDRI – naveli su da je isti proizveo pritisak koji je bio preko potreban da se kreatorima politika skrene pažnja i da pokušaju da poboljšaju sistem. Ostale strane donatorske institucije u prošlosti su bile Save the Children (UK), Norveška vlada, UNDP i UNICEF i Svetska banka. Danas, glavni strani akteri u oblasti DI procesa su EU (kroz svoj Instrument za predpristupnu pomoć – IPA) i UNICEF.

Kada se radi o deci u okviru DI procesa, trenutno se u 84 centra u Srbiji obezbeđuje u zajednicama dnevni boravak za decu bez roditeljskog staranja. Pored toga, postoje i domovi za smeštaj dece.

Prosečni trošak u 2005. po detetu u domu za smeštaj korisnika iznosio je 450 evra mesečno; očekivani dodatni trošak za prelazak na DI je 30%. Konačno, postoji i mreža hraniteljskih porodica, za koju se čini da dobro funkcioniše – barem kada se radi o deci bez invaliditeta – i koju je potrebno adekvatno finansirati (iz različitog budžeta) i povećavati broj korisnika u poslednjim godinama. U 2000. godini je bilo 2.000 dece bez roditeljskog staranja u domovima za smeštaj i 180 dece u hraniteljskim porodicama po celoj Srbiji. No, danas je prvi broj pao na 600, a drugi skočio na oko 5.000. Stoga, javlja se trostruki trend poslednjih godina: *de facto* funkcionalna zamena institucionalnog smeštaja prebacivanjem dece u hraniteljske porodice, uz treći element – politike/strategije za prevenciju izmeštanja dece iz njihove biološke porodice – što trenutno nedostaje u širokoj meri ili je još nedovoljno razvijeno. Socijalni radnici u Centrima za socijalni rad, na primer, imaju ovlašćenja da odlučuju o izmeštanju dece iz roditeljskog doma, ali ne i da odluče o dodeli finansijske ili nematerijalne pomoći direktno porodicama – što je često jeftinija strategija, posebno zbog činjenice da se deca koja se jednom izmeste iz svoje biološke porodice uglavnom retko vrata u tu porodicu. Međutim, čini se da se rasprostranjenost usluga pružanja pomoći porodici veoma razlikuje od opštine do opštine. Na primer, dok je u tri četvrtine opština u Republici Srbiji koje je proučavao Centar za liberalno-demokratske studije (2012) bilo manje od 20 dece sa invaliditetom koji su korisnici kućne nege, takve dece je u Knjaževcu bilo 430 i 50 u Nišu. Jedinične cene koštanja za pomenute usluge (tj. odnos ukupnih mesečnih operativnih troškova i ukupan broj sati mesečnih usluga pružanih korisnicima) isto tako mnogo variraju od opštine do opštine (Centar za liberalno-demokratske studije, 2012). Dok su prosečne jedinične cene koštanja bile 485 dinara u 29 opštine, u devet opština su one bile više za 50%, uglavnom zbog veće zastupljenosti profesionalnih radnika (kao što su pedagozi, psiholozi i socijalni radnici) u odnosu na zaposlene koji pružaju negu i pomoć (Centar za liberalno-demokratske studije, 2012).

Postoji trostruki trend u DI dece: funkcionalna zamena domova za smeštaj korisnika premeštanjem dece u hraniteljske porodice, dok u velikoj meri nedostaju strategije za prevenciju izmeštanja dece iz njihove biološke porodice ili su one nedovoljno razvijene.

U Centru za razvoj usluga socijalne zaštite “Kneginja Ljubica” u gradu Kragujevcu, u centralnom delu Srbije, u Kragujevcu imali smo detaljne razgovore sa direktorom

ovog Centra i upoznali se sa nizom usluga koje obezbeđuje Centar, počev od edukacije pre ili posle škole, dnevnog boravka, noćnih prihvatilišta, klubova za decu i mlade.

U Centru radi ukupno 17 motivisanih zaposlenih u teškim okolnostima u pogledu finansija i neizvesne budućnosti. U vreme naše posete, na primer, niko od zaposlenih još nije bio primio platu za poslednja tri meseca zbog političke bezizlazne situacije u kojoj se našla Gradska uprava Kragujevca. Centar je zbog toga prinuđen da improvizuje uz malo sredstava i da prima nenovčanu pomoć od lokalnih zajednica, kao što je pomoć od fabrike FIAT, okolnih poljoprivrednika ili emigranata koji dolaze u posetu Centru. Generalno, korisnici usluga dnevnog boravka za decu sa invaliditetom u Srbiji su pretežno deca starija od 15 godina i mladi (59%), dečaci (60%) i iz ruralnih oblasti (54%). Opštine koje učestvuju u projektu su očigledno odlučile da usluge kućne nege obezbede mlađoj deci, dok starijoj deci obezbeđuju usluge dnevnog boravka. Iako su prosečne cene koštanja pomenutih usluga bile 139 dinara, u tri opštine su ovi troškovi iznosili više od 250 dinara, uglavnom zbog manjeg broja profesionalnih radnika po korisniku – 2.1 u poređenju sa prosekom od 2.8 (Centar za liberalno-demokratske studije, 2012).

Centar za porodični smeštaj i usvojenje u Kragujevcu je jedan od pet regionalnih centara za planiranje i koordinaciju hraniteljstva u celoj zemlji. Sam kragujevački centar pokriva 33 lokalne opštine u 5 teritorijalnih oblasti ukupne površine od oko 18.000 m². Profesionalci su mišljenja da postoji dobar argument za povećanje broja regionalnih centara za koordinaciju i planiranje hraniteljstva na više od pet koliko ih trenutno postoji u celoj zemlji, u cilju poboljšanja planiranja i veće približavanja savetnika hraniteljskim porodicama.

Planiranje i kvalitet koordinacije se mogu poboljšati povećanjem broja regionalnih centara za koordinaciju i planiranje hraniteljstva na više od pet centara širom zemlje.
--

Kragujevac trenutno koordinira 400 hraniteljskih porodica (ovaj broj hraniteljskih porodica je dostignut počevši od samo njih 150 koliko ih je bilo oko 2011. godine) sa sve zajedno 500 dece. Srbija, u ovom trenutku, broji 5.000 hraniteljskih porodica sa

6.000 dece na hraniteljskom smeštaju (u poređenju sa 900 dece koja se trenutno nalaze u institucionalnom smeštaju).

Svaki od 13 savetnika u Centru pruža podršku za oko 40 porodica tako što ih posećuje jednom mesečno i održava dalju komunikaciju telefonom itd. Romska deca su najzastupljenija u sistemu hraniteljstva širom zemlje. Pored toga, Kragujevački region je specifičan po tome što se suočava sa dodatnim izazovom da mora da pronađe porodice muslimanske veroispovesti zbog velikog broja muslimanske dece kojima je potrebno zbrinjavanje u hraniteljskoj porodici. Čak 30% od ukupnog broja dece u na hraniteljskom smeštaju u regionu ima neki stepen invalidnosti (a samo njih 15 su sa najtežim stepenom invalidnosti). U ovakvim slučajevima su potrebni specijalizovani hranitelji koji su prethodno obučeni ili već poseduju iskustvo na polju hraniteljstva za decu sa teškim stepenom invalidnosti; no, u celosti gledano, sistem uspeva da se izbori i sa ovakvim slučajevima.

U celoj Srbiji, od ukupnog broja dece sa invaliditetom u okviru sistema formalne zaštite u 2011. (1.871), približno jedna trećina te dece je na hraniteljskom smeštaju, dok su preostale dve trećine zbrinute u ustanovama za smeštaj korisnika socijalne zaštite (RZSZ, 2013). Deca upućena na hraniteljski smeštaj su pretežno ona sa blagim invaliditetom. Samo oko 14% dece ima kompleksnu ili znatnu invalidnost u 2011. godini (RZSZ, 2013). Drugim rečima, i danas je većina dece i mladih sa znatnom, ozbiljnom i kompleksnom invalidnošću smeštena u velike ustanove za smeštaj korisnika (uključujući ustanove za smeštaj odraslih i odeljenja), često sa niskim kvalitetom smeštaja i zaštite (RISP, 2013). Postoje četiri specijalizovane ustanove za smeštaj za dece i mladih sa invaliditetom koje još uvek rade u Srbiji i nalaze se u Subotici, Veterniku, Sremčici i Stamnici. Čak 88% korisnika u ovim ustanovama smešteno je u velikim prostorijama tipa spavaonice (sa 5 i više kreveta). Ipak, zbog nedostatka podrške zasnovane u zajednici i podrške primarnim porodicama, praksa odvajanja dece od njihove porodice i njihovo smeštanje u ustanove socijalne zaštite opstaje i danas (RISP, 2013).

Sve u svemu se čini da sistem hraniteljstva funkcioniše prilično dobro. Što se tiče finansiranja, hraniteljske porodice trenutno primaju oko 200 evra mesečno po detetu za ishranu i slične troškove i oko 100 evra mesečno po detetu na ime naknade ili

plate. Finansijska naknada koja se daje hraniteljskim porodicama u Srbiji čini se adekvatnom, posebno ako se na umu ima visina prosečne plate u Srbiji danas.

Sve u svemu, čini se da sistem hraniteljstva dece u Republici Srbiji dobro funkcioniše. Finansijska naknada koja se daje hraniteljskim porodicama čini se adekvatnom.

Sa druge strane, i ovde smo naišli na potvrdu utiska koji je gore pomenut, da je podrška za (biološke) porodice da decu zadrže u svom domu krajnje nedovoljno razvijena i trenutno se sprovodi *ad hoc* u Srbiji – najviše u manjim opštinama i zajednicama.

U više navrata su se stručnjaci sa kojima smo se susreli saglasili da suštinski nedostaje ovaj ovaj stub socijalne zaštite. Ukratko, ovo pridodaje iskrivljenoj slici usluga socijalne zaštite dece u Srbiji: zbrinjavanje u domove za smeštaj korisnika, koje je u uvećanoj meri smanjeno, u smislu finansiranja i korisnika, hraniteljstvo koje se istovremeno povećava i praktično nepostojeći treći stub podrške biološkoj porodici.

Proces DI u poslednjih deset godina u Srbiji je prilično neuravnotežen usled snažnog fokusiranja na poboljšanje dečije zaštite na uštrb drugih grupa korisnika, uglavnom starih lica i odraslih sa invaliditetom i odraslih lica nesposobnih za samostalni život. Iako ogromne praznine u obezbeđivanju usluga za stara lica popunjava rastući broj privatnih pružalaca usluga i nastojanja porodica, kao i neformalna tuđa nega i pomoć, ipak nedostaju usluge alternativne podrške licima sa mentalnim i fizičkim invaliditetom. Za ovu poslednje pomenutu grupu korisnika, DI i uvećanje kapaciteta usluga su od ogromnog značaja. Takođe, velikim delom se napredak u oblasti dečije zaštite može pripisati snažnoj podršci međunarodnih donatora (UNICEF, EU, MMF i brojne donatorske fondacije iz razvijenih zemalja), i u utvrđivanju prioriteta, izgradnji strategije, podršci i razvoju ljudskih resursa i, kao najbitnije, kada se radi o sredstvima finansiranja. Druge oblasti socijalne zaštite nisu uspele da privuku takvu međunarodnu pažnju i podršku. Rezultat toga je da su inovativni projekti i napredak ostali izolovani i u malim razmerama.

Upečatljivo negativan izveštaj MDRI u 2006. godini je daleko otišao u podizanju svesti ukazivanjem na uslove života u nekim od domova za smeštaj lica sa mentalnim

teškoćama i privukao je pažnju javnosti i kreatora politika na ovoj problem. Potreba za deinstitutionalizovanim uslugama socijalne zaštite odraslih sa mentalnim teškoćama jeste očigledna, ali je manje evidentna odgovarajuća strategija stvaranja alternativa takvih uslugama. Briga u porodici je veoma retko održivo rešenje (zbog potrebe stalne profesionalne podrške i nedostatka objekata za dnevni boravak), što zauzvrat znači da usluge zaštite zasnovane u zajednici moraju preuzeti oblik modela stanovanja u zaštićenim uslovima.

Nažalost, takve usluge su izuzetno nedovoljno razvijene u Srbiji – trenutno samo tri opštine obezbeđuju usluge podrške stanovanja u zaštićenim uslovima za odrasle sa mentalnim i intelektualnim teškoćama: u Beogradu, Pančevu i u Nišu. U 2012. godini, usluge podrške stanovanju u zaštićenim uslovima iznosile su 115 miliona dinara u okviru ukupnog budžeta od 2.5 milijardi dinara za usluge socijalne zaštite koje potpadaju pod nadležnost lokalnih samouprava. Ovo je zastupljeno sa manje od 5% od ukupno opredeljenih sredstava finansiranja. Interesantno je primetiti da je najviši bio deo bespovratnih sredstava za usluge podrške samostalnom životu, dosežući do 21% u 2012. godini, u poređenju sa prosekom od 15% za sve usluge socijalne zaštite u istoj godini.

Razvoj usluga zasnovanih u zajednici za odrasle sa intelektualnim i mentalnim teškoćama daleko zaostaje za napretkom ostvarenim u oblasti dečije zaštite. Iako su centralno pozicionirani u strategiji DI za ovu grupu korisnika, modeli podrške samostalnom životu se trenutno nude samo u 3% opština u Republici Srbiji.
--

Projekat “Otvoreni zagrljaj” je trenutno jedan od glavnih promoter DI u Srbiji za pojedince koji pate od mentalnih bolesti ili intelektualnih teškoća. Projekat se sprovodi od 2012. godine i uprkos ozbiljnim teškoćama u implementaciji u svojoj prvoj godini trajanja, projekat je u potpunosti operativan. Projekat “Otvoreni zagrljaj” finansira EU, glavni korisnici projekta su Ministarstvo zdravlja i Ministarstvo za rad, zapošljavanje i socijalna pitanja i projekat upravlja šemom dodele bespovratnih sredstava (engl. Grant Scheme) sa budžetom od 2.25 miliona evra.

Projektni tim u ovom trenutku aktivno saraduje sa 6 pilot ustanova u Srbiji, pomagajući im da razviju dugoročnu strategiju DI (za period od 10 godina), koja je prilagođena njihovim konkretnim potrebama, nudeći specijalizovane obuke za

zaposlene. Paralelno sa tim, kroz šemu bespovratne pomoći koja je aktivirana u septembru 2014. godine, sa završetkom planiranim za decembar 2015, obezbeđuje se finansiranje za 19 ustanova–korisnika (među kojima su 6 pilot centara i neke psihijatrijske klinike). Finansirani projekti moraju obuhvatiti inovativne usluge zaštite, obuke za zaposlene i moraju rezultirati transferom korisnika iz institucija u zajednicu. Plafon sredstava finansiranja za pojedinačne projekte utvđen je na 200.000 evra uz 10% stope sufinansiranja.

Pošto će finansiranje biti okončano mnogo ranije od očekivanog završetka sprovođenja startegija DI, nejasno je šta će se dogoditi ako bilo koja alternativa finansiranju bude na raspolaganju korisničkim ustanovama posle završetka projekta “Otvoreni zagrljaj”. Da bi se osigurao kontinuitet, planirano je da poseban fond počne sa radom u 2016. godini; međutim, i ovaj fond će vrlo verovatno biti privremenog karaktera i nejasno je da li će raspolagati dovoljnim sredstvima da se tekući projekti mogu sprovesti do kraja. Generalni problem u sistemu socijalne zaštite u Srbiji predstavlja hronični nedostatak kontinuiteta finansiranja: budžetski sistem koji se utvrđuje na godišnjem nivou i koji koristi Republika Srbija čini da bude u stalnom riziku, budući da se resursi dodeljuju isključivo na kratkoročnoj osnovi. Kao rezultat toga, sve bitne investicije u oblasti infrastrukture i projekti modernizacije moraju se suočiti sa neizvesnošću da će njihovo javno finansiranje biti smanjeno ili prekinuto u narednim godinama. Ovo dovodi do situacije u kojoj se previše inovativnih projekata i projekata modernizacije oslanja na podršku međunarodnih donatora i druge nestalne i/ili jednokratne izvore finansiranja.

Posle dugog i sporog procesa aktiviranja kanala komunikacije sa rukovodiocima i zaposlenima i predočavanja zašto se neodložno treba baviti DI, projekti se sada sprovode na zadovoljavajući način, prema rečima dr Monike Gabanyi, vođe projekta. Nivoi motivacije su visoki i kod rukovodilaca i kod zaposlenih na poslovima zaštite, čiji su napori i posvećenost instrumentalni tj. od pomoći za napredak DI. Nažalost, njen zaključak je da je pozitivan trend ograničen na ustanove koje su deo programa i ona očekuje vrlo malo ili nimalo pozitivnih efekata preliivanja na druge ustanove za smeštaj korisnika u Srbiji.

Hronični nedostatak kontinuiteta finansiranja je jedna od glavnih prepreka za napredak DI i predstavlja generalni problem u sistemu socijalne zaštite u Srbiji. Najinovativniji projekti i projekti modernizacije oslanjaju se na podršku međunarodnih donatora i druge nestalne izvore finansiranja.

Neki od stručnjaka sa kojima smo razgovarali identifikovali su kvalitet domaćih ljudskih resursa kao bitnu prepreku za deinstitutionalizaciju. Konkretno, sistem pati od nedostatka kompetencija rukovodećeg kadra u ključnim oblastima ljudskih resursa na lokalnom i regionalnom nivou. Mnogi lokalni zaposleni na rukovodećim pozicijama u organizacijama socijalne zaštite preporučeni su zbog svojih visokih stručnih kompetencija, ali retko poseduju razvijene strategijske sposobnosti i sposobnosti rukovođenja. Ove sposobnosti sada imaju suštinski značaj za transformaciju sistema, a obuke i naponi u nadogradnji ljudskih resursa treba da postanu ključni prioritet za kreatore politika. Sticanje novih kompetencija je potrebno i na nivou centara za socijalni rad. Kako proces DI bude napredovao, od zaposlenih će se očekivati da obezbede nove tipove usluga korisnicima, a za mnoge od tih usluga oni nisu dobili formalno obrazovanje ili edukaciju. Stručnjaci sa kojima smo razgovarali su identifikovali niz ključnih sposobnosti koje ne postoje u ovom trenutku ili su nedovoljne i koje bi trebalo uneti u programe obuke: sposobnosti vođenja slučaja (*engl.* case management), procena potreba, fokusiranje na klijenta i sposobnost prilagođavanja usluga potrebama, strategija za razvoj dugoročnog planiranja.

Razvoj ljudskih resursa na lokalnom nivou je od suštinskog značaja za napredak DI. Programi obuke za lokalne zaposlene treba da im pomognu u sticanju potrebnih kompetencija rukovođenja i stručnih kompetencija.

Prilikom naše posete ustanovi “Jabuka” (Opština Pančevo), dobili smo dobar primer koliko su bitni kompetentnost i posvećenost lokalnog tima za uspešno sprovođenje projekata DI. Dom za smeštaj lica sa smetnjama u razvoju “Jabuka” je jedna od pet najvećih ustanova za socijalno zbrinjavanje odraslih sa invaliditetom u Srbiji i trenutno obezbeđuje smeštaj za 180 korisnika starosti od 26 do 84 godine. Kao rezultat upornih nastojanja deinstitutionalizovanja proteklih godina, 20 korisnika živi u lokalnoj zajednici, u “kućama na pola puta” koje su u vlasništvu samih ustanova koje ih i vode, uz stalnu podršku specijalizovanog osoblja.

Približno 80% korisnika doma za smeštaj su klasifikovani kao lica sa dobrim potencijalom za nezavisni život ili uz minimalni nadzor (III i IV kategorija), a samo 40 korisnik je nesposobno za samostalan život i imaju potrebu za neprekidnom stručnom podrškom i nadzorom (I kategorija)¹. Kao rezultat toga, značajni naponi su uloženi u prebacivanje svih korisnika sa visokim potencijalom za polu-nezavisni život van ustanove i u fleksibilnije modele stanovanja zasnovane u zajednici – podrška stanovanju u zaštićenim uslovima. U skladu sa planom strategije sačinjenim 2013. godine, koji treba da se sprovede u narednih 7 godina, svi korisnici koji pripadaju III i IV kategoriji će do 2020. godine preći na model stanovanja u zaštićenim uslovima, čime će broj lica u domovima za smeštaj korisnika biti umanjen za približno 75% - što je potpuno racionalizovano za II kategoriju korisnika. Planom se predviđa transfer 12 korisnika iz domova za smeštaj na model stanovanja u zaštićenim uslovima; ali, kako objekti trenutno nisu raspoloživi, realizacija plana zavisi od sposobnosti ustanove da pronađe pristup sredstvima finansiranja za izgradnju tri kuće svake godine (procenjeni budžet je oko 65.000 evra godišnje).

Proces DI uveliko teče u “Jabuci”, gde rukovodeći kadar snažno podržava ovu inicijativu. Sadašnja nastojanja su finansirana kroz bespovratna sredstva iz donacije češke fondacije, kroz projekte “Otvorenog zagrljaja” i manje doprinose lokalnih i regionalnih vlasti i Republičke vlade. Iako je pravnim okvirom predviđen proces deinstitutionalizacije, vlada nije stavila na raspolaganje potrebna finansijska sredstva, što vodi do hronične nestabilnosti i nedostatka kontinuiteta finansiranja.

Lokalne vlasti retko pokazuju zainteresovanost da pruže podršku projektima DI, jer oni rezultiraju direktnim prenosom finansijske odgovornosti sa centralnog na lokalni nivo, budući da su odrasli sa posebnim potrebama premešteni iz državnih institucija u alternativne oblike u okviru usluga zasnovanim u zajednici. Potrebna sredstva finansiranja mogu stvoriti mrlju u lokalnim budžetima, čak i u prilično razvijenim opštinama, što bi dovelo do toga da lokalni kreatori politika pre izberu strategiju oslanjanja na centralnu vladu koja finansira domove za smeštaj odraslih nesposobnih za samostalan život. Teško je zamisliti da bi proces DI mogao da zabeleži znatan i

¹ Četiri kategorije na skali nesposobnosti: I kategorija – potpuna nesposobnost (korisnici nemaju svest o sebi, nisu pokretni i potpuno nesposobni za obavljanje svih osnovnih životnih funkcija), II kategorija – visoki stepen nesposobnosti (korisnici zavise od stalne pomoći i nadzora I potreban im je institucionalni smeštaj), kategorije 3 i 4 -nizak stepen nesposobnosti za samostalan život

ravnomeran napredak u Srbiji, sve dok stabilniji i namenski transferi sa centralnog nivoa na lokalni nivo ne budu zaživeli, ili se sistemi podsticaja ne usklade tako da vode do kreiranja usluga u zajednici. Dalje praznine u zakonu otežavaju prelaženje korisnika na model stanovanja u zaštićenim uslovima. Prema važećem srpskom zakonu, ako korisnici mogu da se zaposle, gube pravo na korišćenje usluga koje je obezbedila država. Ovakva situacija strogo ograničava njihovu sposobnost prelaza u nezavisniju životnu situaciju. Da bi se situacija još više zakomplikovala, lokalna tržišta rada nemaju kapacitet da obezbede mogućnosti za stalno zaposlenje ljudima sa intelektualnim ili fizičkim invaliditetom, ostavljajući tako korisnike potpuno zavisnima od državne finansijske pomoći i kada su prešli na zaštitu zasnovanu u zajednici. Ustanova “Jabuka” trenutno pokušava da osnuje socijalno preduzeće, čime bi korisnicima bilo omogućeno da rade u zanatskim radionicama, malim pekarama i na gazdinstvu, da za svoj rad primaju manju zaradu i steknu koliku-toliku finansijsku nezavisnost. Nažalost, napore rukovodećeg tima sprečavaju dalje praznine u zakonu.

Tim u “Jabuci” ostaje optimističan da će njihova strategija deinstitucionalizacije biti uspešno sprovedena do 2020. godine, uprkos veoma velikim preprekama na koje nailaze. Njihovim nastojanjima, ova institucija se danas našla na čelu transformacije socijalnih usluga u Srbiji; no, njihove impresivne rezultate treba pripisati pregalaštvu samog tima i njegovoj posvećenosti, istrajnosti i upornosti, pre nego spremnosti samog sistema za promenu.

Velika zavisnost od kvaliteta i motivacije ljudskih resursa će verovatno dovesti do promenljivog toka reformi, što budi zabrinutost zbog rastuće neravnomernosti u pristupu uslugama i standardima usluga na teritoriji Republike Srbije.

Malo je verovatno da će proces DI zabeležiti značajan i ravnomerni napredak, osim ako ne zažive stabilni i namenski transferi sa centralnog na lokalni nivo ili sistemi podsticaja ne usklade tako da dovedu do kreiranja usluga zasnovanim u zajednici.
--

Mnogi od identifikovanih problema i prepreka deinstitucionalizaciji u kontekstu usluga zaštite odraslih nesposobnih za samostalan život jednako važe i za zaštitu starih lica. Javna podrška zaštiti starih lica u Srbiji uglavnom se oslanja na obezbeđivanje novčane naknade i smeštaja u javnim ustanovama za socijalno

zbrinjavanje koje finansira centralna vlada. Ovaj drugopomenuti oblik obezbeđivanja usluge trpi ozbiljna ograničenja kapaciteta, trenutno nudeći broj mesta u ustanovama za socijalno zbrinjavanje koji jedva da prelazi 0,7% od ukupnog broja starih lica u Srbiji. Privatni pružaoci usluga dopunjuju usluge koje obezbeđuju javni pružaoci usluga, podižući time kapacitet za 1-1,1% od ukupnog broja starih, što i dalje predstavlja veliku nerazvijenost usluga zaštite u odnosu na potrebe stanovništva. Među korisnicima u domovima za smeštaj, 2/3 su žene i prosečna starost je 80 godina². Skoro 50% korisnika je potpuno zavisno o pomoći i brizi osoblja i oko 70% korisnika je u dom za smeštaj došlo iz jednočlanog domaćinstva.

Lidija Kozarčanin, rukovodilac odeljenja za istraživanje i razvoj u RZSZ, je procenila da je trenutni kapacitet javnih ustanova za smeštaj oko 10.000 mesta i taj broj dostiže 12-13.000 mesta, računajući privatne pružaoce smeštaja. Kvalitet zbrinjavanja stvara zabrinutost i u javnim i u privatnim ustanovama: kod prvopomenute ustanove je ta zabrinutost povezana sa prenatrpanošću, dok kod drugopomenute zabrinutost postoji zbog nedostatka kontrole pridržavanja minimuma propisanih standarda. Tek je nedavno nekoliko privatnih domova za smeštaj zatvoreno zbog niskog kvaliteta pružanih usluga, što je pobudilo svest o ovom problemu.

Slični nalazi se mogu naći i u izveštaju pod nazivom: *“Deprived of rights out of ignorance”* (“Obespravljani iz neznanja”), koji su pripremili Amity i Autnomni ženski centar uz podršku SIPRU. U zaključku ovog izveštaja se navodi da stara lica koja žive u javnim ustanovama za socijalno zbrinjavanje u Srbiji prihvataju institucionalizaciju kao “nužno zlo” ali, iako su uslovi života relativno dobri, ta lica su generalno izolovana od lokalne zajednice. Ipak, njihova ljudska prava nisu dovoljno garantovana i njihova prava se zanemaruju. Čini se, pak, da ova situacija stagnira zbog neznanja zaposlenih, a ne zbog namernog zanemarivanja, i ustrajava jer su same stare osobe veoma slabo obaveštene u pogledu svojih prava. Značajno niži kvalitet usluga i uslovi boravka postoje u domovima za smeštaj koji su u privatnom vlasništvu i nisu registrovani (tj. nemaju akreditaciju nadležnog ministarstva) i njihovi korisnici nemaju nikakvih garancija svojih ljudskih prava.

² Ovaj prosek ne važi za činjenicu da mnogi domovi u državnom vlasništvu takođe pružaju smeštaj za korisnike koji su mnogo mlađi od 65 godina.

I u javnim i u privatnim ustanovama za smeštaj, osoblje je nedovoljno obučeno za specifične aspekte zaštite starih lica, kao što su rad sa pacijentima koji pate od demencije ili ljudska prava starih lica.

Nedostatak adekvatnog kapaciteta usluga predstavlja glavni problem sistema zaštite starih lica, gde tek sekundarni značaj ima deinstitutionalizacija. Isto tako je jasno da, dok je veće oslanjanje na pružanje usluga koje su zasnovane u zajednici i pružaju se u domu korisnika poželjno, potpuna deinstitutionalizacija nije ni zamisliva niti odgovarajuća – kao što ona može biti u oblasti dečije zaštite. Mnoga stara lica u ustanovama za zbrinjavanje starih potpuno su zavisna, potrebna im je i zdravstvena nega i najverovatnije nikada neće ni napustiti ustanovu.

U svakom slučaju, razvoj usluga zasnovanih u zajednici koje se pružaju starim licima treba da postane strateški prioritet, jer su te usluge drastično sužene u odnosu na potrebe zaštite. Stručnjaci sa kojima smo razgovarali su identifikovali glavne tipove usluga zasnovanih u zajednici koje se trenutno pružaju u Srbiji:

- Sistem porodičnog smeštaja za odrasle

Ovaj sistem je nekada bio mnogo razvijeniji u vreme socijalizma, kada je približno 3.000 odraslih nesposobnih za samostalan život bilo smeštano u porodice koje su pružale porodični smeštaj, ali je od tada ovaj sistem znatno sužen. Prema stručnoj proceni dr Kozarčanin, oko 3.000 do 4.000 odraslih se trenutno nalazi u porodičnom smeštaju.

- Centri za dnevni boravak

Iako centri za dnevni boravak treba da formiraju bazične usluge za stara lica zasnovane u zajednici, trenutni kapacitet ne premašuje 1.100 mesta. Dr Kozarčanin se uzdržala od davanja preciznije procene o tome kako ovaj kapacitet uporediti sa potrebama zaštite, ali je isti okarakterisala da je u ogromnoj meri nedovoljan. Uprkos nepodudaranju nekih od brojki, nekoliko stručnjaka je zaključilo da je dostupnost usluga dnevnog boravka geografski koncentrisana. Po proceni stručnjaka koga je angazovao RZSZ-a, g. Gradimira Zajića, trenutno u Srbiji radi ne više od 5-7 centara za dnevni boravak, dok je SIPRU u svom mapiranju usluga socijalne zaštite identifikovao takve usluge u 7% opština. Interesantno je da geografska koncentracija

nužno ne prati i veličinu opštine ili njen priliv; npr. trenutno u Beogradu ne radi nijedan centar za dnevni boravak.

- Pomoć u kući

Za pomoć u kući je u 2012. godine potrošena 1 milijarda dinara, što opravdava 40% sredstava za usluge socijalne zaštite u okviru nadležnosti lokalnih samouprava i, grubo procenjeno, polovina svih potrošenih sredstava je otišla na usluge zasnovane u zajednici. Uprkos njihovom relativnom značaju u sistemu socijalne zaštite Republike Srbije, i usluge pomoći u kući su prilično nedovoljno razvijene; trenutno javni pružaoci nude usluge pomoći u kući za približno 7.000 korisnika, što predstavlja malo više od 1% populacije koja je u stanju potrebe za ovom vrstom usluge. Javne usluge dopunjavaju napori NVO, ali nema raspoloživih podataka ili kredibilnih procena o broju primaoca tih usluga!

Neformalna tuđa nega i pomoć verovatno popunjava veliki deo preostalog praznog prostora u uslugama, ali ne postoje podaci o učestalosti i tipu pružane tuđe nege i brige i za koliko korisnika. U odsustvu svakog sistematskog prikupljanja podataka ili istraživačkih napora, stručnjaci sa kojima smo razgovarali su se uzdržali od davanja bilo kakve procene. Međutim, stručnjaci su izrazili zabrinutost u pogledu kvaliteta pružane nege i pomoći i tereta koji se stavlja na neformalnu tuđu negu i pomoć (bilo da se radi o finansijskom teretu, vremenu ili ulaganju napora).

Sve u svemu, zakon donet 2011. godine, kojim se propisuje razvoj socijalnih usluga zasnovanih u zajednici, sprovodi se sporo i teško u pogledu usluga za iznemogla stara lica. Stručnjaci sa kojima smo razgovarali saglasili su se da su glavne prepreke deinstitucionalizaciji nepostojanje volje lokalnih vlasti da prihvate iminentne finansijske obaveze, kao i nedostatak političke podrške.

Hitnost rešavanja ovog problema zbog pojave starenja stanovništva i njen verovatan uticaj na sisteme socijalne zaštite su nedovoljno shvaćeni od strane donosioca odluka u Srbiji i njihovo opredeljenje da se bave ovim problemom ostaje slabo i nestalno.

Nedostatak odgovarajućeg kapaciteta usluga predstavlja glavni problem u sistemu zaštite starih lica, ali se čini posebno akutnim u slučaju usluga zasnovanih u zajednici.

Referentna literatura:

Centar za liberalno-demokratske studije (2012), “Troškovi usluga za decu zasnovanih u zajednici i jedinične cene koštanja”. Projekat UNICEF-a u partnerstvu sa Ministarstvom za rad, zapošljavanje i socijalna pitanja i Delegacijom EU u Srbiji.

Redžić, A. (2011), Završna evaluacija: “Transformacija rezidencijalnih ustanova za decu i razvoj održivih alternativa”. Studiju je finansirala EU i sproveo UNICEF Srbija.

RZSZ (2013), “Korak ka zajednici: trendovi i karakteristike institucionalnog smeštaja dece i mladih sa invaliditetom u period od 2000. do 2011”; Beograd, Republički zavod za socijalnu zaštitu.

Satarić, N., Kalašić, A. i Ignjatović, T. (2013), “Obespravljani iz neznanja”, izveštaj o monitoringu ljudskih prava starih ljudi u ustanovama za zbrinjavanje u Srbiji

SIPRU, Ministarstvo za rad, zapošljavanje i socijalnu politiku i UNICEF (2013) Mapiranje usluga socijalne zaštite u okviru nadležnosti lokalnih samouprava u Republici Srbiji.

Mijatović, Boško (2014), “Siromaštvo u Srbiji”.