



Projekat  
Procena vrednosti i  
efektivnosti  
socijalne zaštite

# EKONOMSKI ASPEKTI DEINSTITUCIONALIZACIJE U SRBIJI

BOŽIDAR DAKIĆ

DR DRAGAN LONČAR

SINIŠA MILOŠEVIĆ

ŽELJKO SPASENIĆ



Projekat podržava  
PROGRESS Program EU

**NAPOMENA:**

Studija Ekonomski aspekti deinstitutionalizacije u Srbiji je deo projekta "Social Protection Assessment for Values and Effectiveness - SAVE" koji sprovodi Republički zavod za socijalnu zaštitu uz podršku Evropske komisije u okviru programa PROGRESS. Tekst studije ne odražava nužno stavove Republičkog zavoda za socijalnu zaštitu niti Evropske komisije. Isključivu odgovornost za sadržaj teksta snose autori.

**ZAHVALNOST:**

Autori studije iskazuju posebnu zahvalnost gospodinu Draganu Lukiću iz Asocijacije za promovisanje inkluzije – API Srbije i gospođi Margareti Kecman iz organizacije Kreativno-edukativni centar KEC, koji su nesebično podelili svoje znanje i iskustvo i time doprineli rezultatima ovog rada.

## Sadržaj

UVOD .....	5
POLAZNE OSNOVE .....	5
SVRHA STUDIJE .....	7
CILJEVI I METODOLOGIJA.....	9
TROŠKOVNA EFIKASNOST USLUGA SOCIJALNE ZAŠTITE.....	12
USLUGE SOCIJALNE ZAŠTITE KOJE PREDSTAVLJAJU ALTERNATIVU INSTITUCIONALNOM SMEŠTAJU .....	12
<i>Usluga smeštaja u dom</i> .....	13
<i>Male domske zajednice</i> .....	14
<i>Dnevni boravak</i> .....	14
<i>Stanovanje uz podršku</i> .....	15
<i>Alternativne usluge</i> .....	15
KOMPARATIVNA ANALIZA TROŠKOVNE EFIKASNOSTI ODABRANIH USLUGA SOCIJALNE ZAŠTITE .....	17
<i>Troškovi korisnika</i> .....	18
<i>Troškovi zaposlenih</i> .....	20
<i>Troškovi objekta za pružanje usluga</i> .....	22
<i>Ukupni troškovi odabranih usluga</i> .....	24
UTICAJ DEINSTITUCIONALIZACIJE NA LOKALNI EKONOMSKI RAZVOJ.....	26
UTICAJ ZATVARANJA USTANOVA ZA SMEŠTAJ KORISNIKA SOCIJALNE ZAŠTITE NA RAZVIJENOST JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE.....	26
UTICAJ DEINSTITUCIONALIZACIJE NA LOKALNO TRŽIŠTE RADA .....	29
<i>Kretanje na lokalnom tržištu rada pri daljoj afirmaciji institucionalnog zbrinjavanja korisnika socijalne zaštite</i> ..	29
<i>Kretanje na tržištu rada u okolnostima zatvaranja ustanova za smeštaj korisnika socijalne zaštite</i> .....	32
FINANSIRANJE DEINSTITUCIONALIZACIJE .....	36
FINANSIRANJE PRUŽANJA USLUGA SOCIJALNE ZAŠTITE U ZAJEDNICI.....	36
<i>Finansiranje pružanja „alternativnih“ usluga socijalne zaštite od strane korisnika</i> .....	36
<i>Finansiranje pružanja „alternativnih“ usluga socijalne zaštite sa lokalnog nivoa</i> .....	38
<i>Finansiranje pružanja „alternativnih“ usluga socijalne zaštite sa centralnog nivoa</i> .....	40
FINANSIRANJE TRANZICIONOG PROCESA DEINSTITUCIONALIZACIJE .....	42
<i>Finansiranje transformacije ustanova</i> .....	43
<i>Finansiranje uspostavljanja usluga socijalne zaštite u lokalnoj zajednici</i> .....	43
<i>Finansiranje paralelnog funkcionisanja sistema</i> .....	44

ZAVRŠNA RAZMATRANJA .....	45
ALTERNATIVNE USLUGE .....	45
<i>Smeštaj u malu domsku zajednicu</i> .....	45
<i>Stanovanje uz podršku</i> .....	46
<i>Usluga dnevnog boravka</i> .....	46
<i>Ograničenja alternativnih usluga socijalne zaštite</i> .....	47
TROŠKOVNA OPRAVDANOST AFIRMACIJE ALTERNATIVNIH USLUGA .....	47
<i>Relativan odnos troškova korisnika</i> .....	49
<i>Relativan odnos troškova zaposlenih</i> .....	50
<i>Relativan odnos troškova objekta za pružanje usluga</i> .....	51
UTICAJ DEINSTITUCIONALIZACIJE NA LOKALNI RAZVOJ .....	51
<i>Stepen razvijenosti jedinica lokalne samouprave nakon deinstitutionalizacije</i> .....	52
<i>Uticaj deinstitutionalizacije na tržište rada lokalne zajednice</i> .....	53
FINANSIRANJE PRUŽANJA „ALTERNATIVNIH“ USLUGA .....	54
PREPORUKE .....	59
<i>Efektivnost usluga socijalne zaštite</i> .....	59
<i>Veća efikasnost troškova alternativnih usluga socijalne zaštite</i> .....	60
<i>Smanjenje negativnog uticaja deinstitutionalizacije na lokalni razvoj</i> .....	61
<i>Efikasno finansiranje deinstitutionalizacije</i> .....	62
REFERENCE .....	65

## UVOD

### POLAZNE OSNOVE

Poslednjih decenija deinstitutionalizacija se može smatrati široko rasprostranjenim trendom pri pružanju podrške građanima koji nisu u mogućnosti da svoje potrebe ispune izvan sistema koji obezbeđuje država. Dominantna uloga velikih institucija, u kojima su smeštene osobe sa različitim potrebama, umanjena je insistiranjem na pružanju podrške u lokalnoj zajednici i razvojem različitih usluga za koje postoje argumenti da nude adekvatniji odgovor na te potrebe. Prethodnih decenija, u svim državama zapadne Evrope smanjeni su kapaciteti u ustanovama za smeštaj osoba sa mentalnim poteškoćama a u Italiji, Islandu i Švedskoj takve institucije praktično više i ne postoje (Medeiros et al. 2007)

Iznalaženje primerenijeg načina pružanja podrške različitim grupama korisnika koji su smešteni u rezidencijalnim ustanovama u Srbiji, počinje da dobija na značaju početkom osamdesetih godina. Devedesete su sa sobom donele druge prioritete, uglavnom egzistencijalnog karaktera. Položaj korisnika smeštenih u rezidencijalnim ustanovama ponovo postaje aktuelan nakon 2000. kada započinje reforma celokupnog sistema socijalne zaštite. Strategijom razvoja socijalne zaštite<sup>1</sup> u Srbiji deinstitutionalizacija nije eksplicitno predviđena kao jedinstven i direktan pravac delovanja ali je insistiranjem na pružanju podrške korisnicima u najmanje restriktivnom okruženju, razvoju usluga u zajednici i transformaciji ustanova socijalne zaštite za smeštaj korisnika, jasno iskazano opredeljenje. Zakonom o socijalnoj zaštiti, čije usvajanje je usledilo 2011. godine, prioritet je dat podršci korisniku u okviru porodice, smeštaju u drugu porodicu i podršci putem usluga u zajednici a smeštaj u ustanovu je predviđen samo ukoliko prethodne opcije nisu dostupne ili nisu u najboljem interesu korisnika<sup>2</sup>. Zakonom se nalaže pružanje usluge smeštaja u ustanovama na način kojim se obezbeđuje priprema za povratak korisnika u biološku porodicu, odlazak u drugu porodicu, odnosno pripremu za samostalan život, u skladu s porodičnim resursima, potrebama i najboljim interesom<sup>3</sup>. Posebna pažnja je ukazana izbegavanju smeštaja dece u ustanove socijalne zaštite. Zakon predviđa smeštaj u ustanovu za decu mlađu od tri godine, samo u izuzetnim okolnostima i to u maksimalnom trajanju do dva meseca a uz posebno odobrenje nadležnog ministarstva<sup>4</sup>. Paralelno sa izgradnjom legislativnog okvira i strukturalnih kapaciteta, u Srbiji se, tokom protekle decenije, odvijao niz, pre svega, projektnih aktivnosti koje su rezultirale više nego приметnim smanjenjem broja dece i mladih koji su smešteni u ustanove socijalne zaštite. Broj dece i mladih do 26 godina, u ustanovama socijalne zaštite za smeštaj, smanjen je sa 3.554<sup>5</sup> korisnika u 2000. godini na 1.618 u 2013<sup>6</sup>. Ovakvi rezultati se pre svega mogu pripisati administrativnim merama koje sprečavaju smeštaj dece u ustanove ali pre svega revitalizaciji hraniteljstva, koje u Srbiji ima snažnu tradiciju. Ekspanzivan razvoj hraniteljstva ogleda se u povećanju broja dece koja koriste ovu uslugu. Broj dece i mladih, koji su smešteni u hraniteljskim porodicama, povećan je sa 1.961<sup>7</sup> u 2000. godini na 5.922<sup>8</sup> korisnika u 2013. godini. Nasuprot okolnostima koje pri izmeštaju dece iz velikih ustanova za smeštaj, kod odraslih korisnika nije došlo do značajnijih promena. Broj odraslih korisnika u ustanovama, koje dominantno smeštaju osobe sa fizičkim, mentalnim, psihičkim i senzornim

<sup>1</sup> Vlada Republike Srbije „Strategija razvoja socijalne zaštite“, *Službeni glasnik RS. br. 108/2005*

<sup>2</sup> Narodna skupština Republike Srbije: „Zakon o socijalnoj zaštiti – član 52. stav 1“ *Službeni glasnik RS, br. 24/2011*

<sup>3</sup> Narodna skupština Republike Srbije: „Zakon o socijalnoj zaštiti – član 52. stav 4“ *Službeni glasnik RS, br. 24/2011*

<sup>4</sup> Narodna skupština Republike Srbije: „Zakon o socijalnoj zaštiti – član 52. stav 2 i 3“ *Službeni glasnik RS, br. 24/2011*

<sup>5</sup> Dakić B. „Respect for the family and realizing the right of children with disabilities to be included in the community in Serbia - Prevention, inter-sectoriality and overall lessons learned from child care reform“ – Izlaganje na konferenciji: „Every Child has a Right to Live in a Family Environment: Taking Stock of Results and Identifying Next Steps“, Tbilisi, Georgia, November 2013.

<sup>6</sup> Republički zavod za socijalnu zaštitu: „Deca u sistemu socijalne zaštite 2013“, <http://www.zavodsz.gov.rs/PDF/decasz2013.pdf>

<sup>7</sup> Isto kao 5

<sup>8</sup> Republički zavod za socijalnu zaštitu: „Deinstitutionalization in Serbia“

poteškoćama, ostao je gotovo nepromenjen. U 2009. godini u ovim institucijama je bilo smešteno 4.284 osoba a 2013. broj korisnika se neznatno promenio na 4.226<sup>9</sup>. Svakako treba imati u vidu da je potencijal za deinstitutionalizaciju prevashodno uslovljen potrebama korisnika a zatim i mogućnostima pružanja podrške osobama koje su smeštene u ustanovama socijalne zaštite. Na osnovu procene koju obavljaju stručni radnici u ustanovama socijalne zaštite u kojima su pretežno smešteni korisnici sa fizičkim, mentalnim, psihičkim i senzornim poteškoćama, od 4.109 korisnika, njih 1.160 ima potrebu za trećim i četvrtim stepenom podrške (Ognjanović et al. 2014). Treći stepen podrške podrazumeva mogućnost korisnika da se brine o sebi i da se uključi u aktivnosti dnevnog života u zajednici, ali mu je usled nedovoljno razvijenih znanja i veština potreban nadzor i podrška drugog lica. Četvrtim stepenom se označava procena prema kojoj korisnik samostalno, odnosno uz podsećanje, može da obavlja sve životne aktivnosti<sup>10</sup>. Dakle, nesumnjivo je da postoji značajan broj korisnika u ustanovama za smeštaj čije potrebe mogu biti ispunjene izvan velikih smeštajnih kapaciteta. Sasvim je odvojeno pitanje da li postoje mogućnosti za pružanje podrške ovim osobama putem alternativnih usluga jer, kako zaključuje Medeiros (Medeiros et al 2007), lako je zatvoriti ustanovu, izazov je uspostaviti dobar sistem usluga u zajednici. Mapiranje usluga socijalne zaštite (CLDS 2013.) ukazalo je da se teško može govoriti o razvijenom sistemu usluga koji bi podržao izlazak korisnika iz ustanova za smeštaj ili prevenciju daljeg pretežnog oslanjanja na velike institucije. Naime usluge u zajednici, namenjene osobama sa invaliditetom, organizovane su u 33 od 145 jedinica lokalne samouprave u kojima je sprovedeno Mapiranje a svega je devet opština u kojima je uspostavljeno više od jedne usluge za ovu korisničku grupu. Jasno je da Srbiji predstoji dug put do dostizanja uslova koji bi omogućili deinstitutionalizaciju.

Deinstitutionalizacija se najčešće posmatra kroz prizmu ljudskih prava što predstavlja snažan podsticaj donosiocima odluka da prave dalje korake u tom pravcu. Ekonomski faktori nisu, niti bi trebalo da budu primarni osnov za utvrđivanje politike razvoja usluga podrške osobama sa invaliditetom. Ipak, odluke o smanjivanju broja korisnika u ustanovama za smeštaj i njihovom zatvaranju, imaju svoje ekonomske posledice (Stancliffe et al. 2004). Nije mali broj autora koji ekonomsko stanovište svrstavaju u jedan od primarnih motiva za usvajanje politike deinstitutionalizacije. Dok jedni tvrde da je deinstitutionalizacija postala sve prihvaćeniji koncept usled potencijala koji ima u smanjenju troškova (Shen i Snowden 2014), usled nižih izdataka usluga u zajednici u odnosu na smeštaj u instituciju (Chisholm 1997), drugi upozoravaju da bi, usled efekta ekonomije obima, institucionalni pristup mogao uzrokovati niže troškove (Knapp et al. 2011). Stiče se utisak da je najviša saglasnost postignuta oko nešto opreznijeg zaključka koji ukazuje na različitost potreba korisnika, njihovih sklonosti i okolnosti, te se samim time razlikuju i troškovi usluga kojima se pruža podrška korisnicima (Mansell et al. 2007). Za ekonomski kontekst deinstitutionalizacije se vezuje i uticaj zatvaranja ustanova za smeštaj na razvoj lokalnih zajednica u kojima se te organizacije nalaze (Lemay 2009). Ovo se posebno odnosi na manje lokalne sredine koje su čest izbor pri osnivanju ustanova socijalne zaštite za smeštaj korisnika, posebno osoba sa fizičkim, mentalnim, psihičkim i senzornim poteškoćama. Naime, paradigma koja je bila prisutna u vreme osnivanja ovakvih ustanova, manje ili više je nalogala potrebu da se osobe sa različitim psiho-fizičkim smetnjama ne izlažu javnosti. Male lokalne zajednice su se u tim okolnostima nametnule kao idealne lokacije za izgradnju smeštajnih kapaciteta. Institucije su, dobivši ulogu dominantnog poslodavca i potrošača dobara i usluga u zajednici, postale značajan ekonomski faktor u lokalnoj sredini. Posledično, zatvaranje ovakvih institucija moglo bi imati primetan uticaj na lokalnu zajednicu. Dakle, kako Mansell zaključuje (Mansell et al. 2007), lokalni

<sup>9</sup> Isto kao 8

<sup>10</sup> Ministarstvo rada, zapošljavanja i socijalne politike: „Pravilnik o bližim uslovima i standardima za pružanje usluga socijalne zaštite član 15. Stav 3 i 4“; Službeni glasnik RS broj 42/2013.

ekonomski razvoj treba uzeti u obzir pri planiranju procesa deinstitutionalizacije. Takođe, finansiranje deinstitutionalizacije se često ističe u literaturi kao pitanje od prvorazrednog značaja (Hempel 2009). Neadekvatno finansiranje može ugroziti dalji tok deinstitutionalizacije što posebno dolazi do izražaja u tranzicionoj fazi prelaska sa institucionalnog načina brige o korisniku na pružanje podrške u lokalnoj zajednici. Iskustva iz Italije ukazuju da je nedostatak finansijske podrške uslugama u zajednici bio jedan od problema koji su se javili tokom reforme sistema (Morzycka-Markowska 2015). Sveukupno, nesumnjivo je da ekonomski faktori imaju značajnu ulogu u deinstitutionalizaciji (Knapp et al. 2011).

Snažno utemeljena moralna paradigma socijalne zaštite u Srbiji, pri dizajniranju sistema je potisnula ekonomske faktore pred značajem potreba korisnika. To, svakako, ne znači da su neki važni ekonomski elementi ostali potpuno neopaženi. U Strategiji razvoja socijalne zaštite se konstatuje neracionalno korišćenje sredstava kroz dominantnu podršku korisnicima putem smeštaja u ustanovu. Prioritetna uloga koja je data lokalnim uslugama pri pružanju podrške korisnicima, može se između ostaloga posmatrati i kao težnja da se sa istim izdacima postignu bolji efekti. Takođe, stiče se utisak da je prepoznat uticaj deinstitutionalizacije na lokalnu zajednicu i mogući ekonomski, a pre svega politički izazovi tako da se u strateškim i planskim dokumentima ne pominje zatvaranje ustanova za smeštaj već se insistira na transformaciji u organizacije koje bi pružale širi spektar usluga. Odgovornost za finansiranje usluga u zajednici dodeljena je jedinicama lokalne samouprave uz uvođenje mehanizma koji omogućava novčanu podršku centralnog nivoa vlasti slabije razvijenim lokalnim zajednicama. Podrška sa centralnog nivoa predviđena je i za opštine u kojima se nalaze ustanove socijalne zaštite za smeštaj korisnika čija transformacija se očekuje u budućnosti. Ipak, implementacija ovih načelnih rešenja donela je niz izazova i nedoumica ali i ukazala na potrebu za preciznijim uređivanjem odredbi koje su uvedene kao novina u sistemu socijalne zaštite.

## SVRHA STUDIJE

Osnovna svrha studije je da podrži donosiocima odluka u daljem procesu deinstitutionalizacije putem otklanjanja nedoumica koje prate ovaj proces a proizilaze iz uticaja ekonomskih faktora. Namera je takođe da se jasno ukaže na ekonomske posledice reforme koja podrazumeva prebacivanje težišta sa institucionalnog smeštaja korisnika na otvorene oblike zaštite. Važno je da informacije zasnovane na istraživanju o ovim posledicama budu na raspolaganju kreatorima politika, javnoj upravi i zagovaračima, tako da deinstitutionalizacija može biti planirana i sprovedena na racionalan, ekonomski održiv način (Stancliffe et al. 2004). Pravovremeno raspolaganje utemeljenim informacijama predupredilo bi negativne posledice koje deinstitutionalizacija može da ima a pozitivni rezultati bi ostvarili snažniji efekat na korisnike i društvenu zajednicu. Otklanjanjem nedoumica kod donosioca odluka istovremeno bi se otklonile prepreke za dalje unapređenje politike deinstitutionalizacije i omogućila operacionalizacija rešenja koji su obuhvaćeni postojećim strateškim i normativnim okvirom. Iako ova studija ne zazire od šireg doprinosa konceptu deinstitutionalizacije, prevashodna namera da se činjenicama podupre donošenje odluka koje imaju pretežno ekonomski karakter.

Najčešći ekonomski izazov na koji nailaze kreatori politike deinstitutionalizacije je odnos troškova koji proizilaze iz podrške korisnicima putem lokalnih usluga u odnosu na izdatke koje iziskuje smeštaj u institucije. Kako troškovi variraju u zavisnosti od vrste usluga, potreba kojima se izlazi u susret i propisa koji uređuju ovu oblast (Mansell et al. 2007), sigurno je da bi jasnije sagledavanje ovih troškova u okviru sistema koji je uspostavljen u Srbiji, značajno doprinelo sigurnošću sa kojom se donose dalje odluke. Povećava se broj istraživanja koja u svom fokusu imaju odnos troškova smeštaja u ustanovu i pružanja podrške putem usluga u zajednici. Rezultati variraju između pojedinačnih država usled različitih ekonomskih i političkih sistema kao i

strukture zdravstvenih i socijalnih usluga (Medeiros et al. 2007), stoga nije iznenađujuće što zaključci ovih istraživanja nisu uticali na donosiocce odluka u Srbiji. Dakle, prvo pitanje koje se nameće je: Da li podrška korisnicima socijalne zaštite u Srbiji putem pružanja lokalnih usluga, iziskuje više troškove od onih koji proizilaze iz smeštaja u ustanovu socijalne zaštite?

U uslovima izrazito neravnomernog regionalnog razvoja i visoke stope nezaposlenosti, što je slučaj u Srbiji, svaku promenu u velikim institucijama od lokalnog značaja prati rizik od posledica koje te promene mogu imati na lokalnu sredinu. Stoga ne čudi oprez pri donošenju odluka o radikalnim promenama u statusu ovakvih ustanova, posebno ukoliko nisu na raspolaganju ključne činjenice o mogućim efektima. Kakve su posledice deinstitutionalizacije na lokalnu zajednicu sigurno spada u red vrhunskih pitanja koja se postavljaju pred nadležne donosiocce odluka.

Ranije je već isticana međuzavisnost održivog finansiranja i procesa deinstitutionalizacije (vidi Hempel 2009). Sa jedne strane decentralizacija socijalne zaštite koja podrazumeva odgovornost jedinica lokalne samouprave za finansiranje većine usluga u zajednici predstavlja izazov koji prevazilazi oblast obezbeđivanja pružanja usluga socijalne zaštite (vidi Matković 2006). Sa druge strane tranzitna faza, tokom koje se prelazi sa dominantnog zbrinjavanja korisnika u ustanovama na prioriteto pružanje podrške putem usluga u zajednici, iziskuje investicije u infrastrukturu, opremu, jačanje kompetencija pružaoca usluga i sl. Ovi tranzitni troškovi podrazumevaju angažovanje dodatnih sredstava u kratkom vremenskom periodu (Mansell et al. 2007) što zahteva dodatnu posvećenost. Kako uspostaviti stabilno finansiranje deinstitutionalizacije i svega što ovaj proces obuhvata je pitanje koje sigurno opterećuje odlučivanje o javnim finansijama.

Ovom studijom se neće uzimati učešće u tekućoj diskusiji o opravdanosti deinstitutionalizacije kao koncepta. Neprestano preispitivanje stavova je preduslov razvoja i neophodno je da takvi procesi budu nedvosmisleno podržani. Ipak, sprovođenje javne politike ne može čekati završetak diskusija koje se po pravilu ne završavaju već ih je nužno sprovoditi sve dok se ne postigne potrebna saglasnost za njihovu promenu. U ovom slučaju težište je postavljeno na podršci sprovođenju već formulisane politike deinstitutionalizacije. To ne znači nužnu afirmaciju aktuelne politike. Naprotiv, vrlo je moguće, a nekada i poželjno, da težnja ka unapređenju sprovođenja već formulisane politike deinstitutionalizacije rezultira određenim modifikacijama u samom njenom sadržaju.



## CILJEVI I METODOLOGIJA

Polazeći od svrhe studije prvi cilj je povezan sa odnosom troškova koji proizilaze iz podrške korisnicima putem lokalnih usluga u odnosu na izdatke koje iziskuje smeštaj u institucije. Kao što je naglašavano u dosadašnjim istraživanjima, poređenje troškova ima smisla ukoliko se radi o sličnim uslugama (vidi Knapp 2011) onim koje mogu međusobno predstavljati alternativu. Sistematskim pregledom legislativnog okvira uporediće se ciljne grupe svrha i programske aktivnosti pojedinačnih usluga čime će biti ustanovljeno koji vidovi podrške, predviđeni u sistemu socijalne zaštite u Srbiji, mogu biti alternativa smeštaju u ustanovu. Analiza troškovne efikasnosti će pokazati visinu troškova pojedinačnih usluga i međusobni odnos troškova po jedinici usluge. Po pravilu, uspešnost analize troškovne efikasnosti zavisi od podataka koji su na raspolaganju, prevashodno onih koji se tiču vrste i visine troškova. Uobičajeno bi bilo koristiti finansijske izveštaje pružaoca usluga kao izvor podataka za analizu troškovne efikasnosti. Međutim, u ovom slučaju se na taj način ne bi postigao željeni cilj. U analizi „Rashodi za usluge socijalne zaštite za decu na lokalnom nivou i jedinični troškovi“ (CLDS 2012) podaci o troškovima usluga su prikupljeni od samih pružaoca ali su informacije o rashodima i jediničnim troškovima omogućile poređenja samo sa tog aspekta, nikako i sa aspekta ukupnih performansi usluga koje se pružaju. Naime, u vreme sprovođenja tog istraživanja, usled nedostatka standarda pružanja usluga, postojale su primetne razlike u kvalitetu i očekivanom ishodu pružanja usluga što njihovo poređenje, sa aspekta troškovne efikasnosti čini bespredmetnim. Stupanjem na snagu Pravilnika o bližim uslovima i standardima za pružanje usluga socijalne zaštite omogućeno je ujednačavanje usluga prema kvalitetu i očekivanim ishodima. Ipak, kako je Pravilnikom postavljen rok do aprila 2016. godine do kada bi pružaoci usluga trebali da ispune predviđene standarde, još uvek nisu postignuti uslovi za poređenje rashoda koji se u praksi ostvaruju pri pružanju usluga. U ovakvim okolnostima preostaje upoređivanje troškova primene standarda kojima bi se po međusobno jednakom kriterijumu odredile vrednosti u skladu sa karakterom i prirodom usluge. Vrednosti dobijene na ovaj način neće verodostojno prikazati troškove pružanja usluga u apsolutnim iznosima ali će omogućiti njihovo poređenje u relativnim pokazateljima. Imajući u vidu da je svrha istraživanja usmerena na odnose troškova pružanja različitih usluga a ne njihovu visinu, ovaj metod će pružiti očekivane rezultate.

Drugi cilj proizilazi iz uticaja deinstitutionalizacije na lokalnu zajednicu. Vlada Republike Srbije, na osnovu Zakona o regionalnom razvoju<sup>11</sup> svake godine usvaja jedinstvenu listu razvijenosti koja se utvrđuje primenom Metodologije za izračunavanje stepena razvijenosti regiona i jedinica lokalne samouprave<sup>12</sup>. Imajući u vidu da je primarna svrha ove studije podrška donosiocima odluka, sasvim je opravdano koristiti iste alate koje koriste i kreatori javnih politika. U prvoj fazi će vrednosti dobijene primenom Metodologije biti korigovane vrednostima koje su posledica zatvaranja ustanova socijalne zaštite za smeštaj korisnika. Na ovaj način došlo bi se do pokazatelja o uticaju zatvaranja ustanova na stepen razvoja jedinica lokalne samouprave.

<sup>11</sup> Narodna skupština Republike Srbije „Zakon o regionalnom razvoju – Član 13. Stav 1“ Službeni glasnik RS, br. 51/2009 i 30/2010

<sup>12</sup> Vlada Republike Srbije „Uredba o utvrđivanju metodologije za izračunavanje stepena razvijenosti regiona i jedinica lokalne samouprave“ Službeni glasnik RS, br. 68/2011

Kako uticaj kretanja na tržištu rada nisu dovoljno detaljno obuhvaćena navedenom Metodologijom, ovom segmentu će biti ukazana dodatna pažnja. Projekcija kretanja na tržištu rada nakon eventualnog zatvaranja ustanova socijalne zaštite za smeštaj korisnika socijalne zaštite omogućiti će detaljnija saznanja o mogućim posledicama deinstitucionalizacije na tržište rada. Potpuniji uvid će omogućiti poređenje odnosa ponude i tražnje na tržištu rada u okolnostima zatvaranja institucija, odnosno dalje afirmacije njihovog rada. Dakle, dostizanju ovog cilja prethodiće i projekcija kretanja na tržištu rada u uslovima dalje afirmacije institucionalnog zbrinjavanja korisnika socijalne zaštite.

Treći cilj studije je ocena funkcionalnosti postojećih mehanizama finansiranja deinstitucionalizacije u dve ključne oblasti - finansiranje usluga u zajednici i finansiranje tranzicionog procesa. Prva faza će obuhvatiti definisanje jasnog obima i sadržaja ove dve oblasti, u skladu sa planskim i legislativnim dokumentima. Sledi kritička analiza normativnog okvira kojim je uređeno finansiranje usluga u zajednici i tranzicionog procesa kao i analiza raspoloživih podataka. Konačni cilj će se postići poređenjem očekivanih ishoda i rezultata postignutih primenom postojećih mehanizama.

Studija Ekonomski aspekti deinstitucionalizacije ograničena je u svom obimu na ustanove socijalne zaštite koje pretežno smeštaju odrasle osobe sa mentalnim senzornim i intelektualnim poteškoćama. Nekoliko je razloga za ovako usmeren pristup. Prvo, dosadašnjim tokom deinstitucionalizacije u Srbiji pretežno su obuhvaćene ustanove za smeštaj dece. U prethodnom periodu bilo je veoma malo težnji ka deinstitucionalizaciji koje bi obuhvatile odrasle korisnike sa mentalnim senzornim i intelektualnim poteškoćama. Drugi razlog je što određene zajedničke karakteristike ove grupe korisnika omogućavaju osnovni nivo poređenja usluga kojima im se pruža podrška. Dakle studijom će biti obuhvaćeno petnaest ustanova prema Uredbi o mreži ustanova socijalne zaštite<sup>13</sup> i to:

1. Ustanova za odrasle i starije „Kulina“ Kulina, Aleksinac
2. Ustanova za odrasle i starije „Tutin“, Tutin
3. Ustanova za odrasle i starije „Otthon“, Stara Moravica, Bačka Topola
4. Ustanova za odrasle i starije „Srce u Jabuci“, Jabuka, Pančevo
5. Ustanova za odrasle i starije „Gvozden Jovančićević“, Veliki Popovac, Petrovac na Mlavi
6. Ustanova za odrasle i starije „Trbunje“, Blace
7. Ustanova za odrasle i starije „Črug“, Črug, Žabalj
8. Ustanova za odrasle i starije „1. Oktobar“, Stari Lec, Plandište
9. Ustanova za odrasle i starije „Vasilije Ostroški“, Novi Bečej
10. Ustanova za odrasle i starije „Izvor“, Paraćin
11. Ustanova za odrasle i starije „Male pčelice“, Kragujevac
12. Ustanova za odrasle i starije „Zbrinjavanje“, Pančevo
13. Ustanova za odrasle i starije „Doljevac“, Doljevac
14. Ustanova za odrasle i starije „Zemun“, Zemun, Beograd
15. Ustanova za odrasle i starije „Tešica“, Tešica, Aleksinac,

<sup>13</sup> Vlada Republike Srbije: „Uredba o mreži ustanova socijalne zaštite“, Službeni glasnik RS br. 16/2012



## TROŠKOVNA EFIKASNOST USLUGA SOCIJALNE ZAŠTITE

### USLUGE SOCIJALNE ZAŠTITE KOJE PREDSTAVLJAJU ALTERNATIVU INSTITUCIONALNOM SMEŠTAJU

Usluge socijalne zaštite su ustanovljene Zakonom o socijalnoj zaštiti<sup>14</sup> a detaljnije uređene Pravilnikom o bližim uslovima i standardima za pružanje usluga socijalne zaštite<sup>15</sup>. Zakon razvrstava usluge u pet grupa: usluge procene i planiranja, dnevne usluge u zajednici, usluge podrške za samostalan život, savetodavno-terapijske i socijalno-edukativne usluge i usluge smeštaja.

Pri determinisanju usluga koje, prema svom sadržaju, svrsi i cilju imaju kapacitet da pruže alternativnu podršku u odnosu na zbrinjavanje korisnika u velikim ustanovama za smeštaj, dve grupe se mogu izuzeti u početnoj fazi. Usluge procene i planiranja, koje obuhvataju procenu stanja, potreba, snaga i rizika korisnika kao i individualno planiranje usluga radi njihovog korišćenja ili određivanja mera zaštite<sup>16</sup> prethode pružanju svih drugih usluga socijalne zaštite, dopunjuju se sa njima i prožimaju kroz dalju implementaciju podrške. Savetodavno-terapijske i socijalno-edukativne usluge<sup>17</sup> se pružaju kao vid pomoći pojedincima i porodicama koje su u krizi, radi unapređivanja porodičnih odnosa, prevazilaženja kriznih situacija i sticanja veština za samostalan i produktivan život u društvu<sup>18</sup>. Jasno je iz sadržaja ove dve grupe usluga, bez upuštanja u dalju analizu svake pojedinačne usluge, da se ne radi o vidovima podrške koji ne mogu da zamene smeštaj korisnika u ustanovu.

Usluge smeštaja obuhvataju porodični smeštaj, smeštaj korisnika u dom i u malu domsku zajednicu, smeštaj u prihvatilište i druge vrste smeštaja<sup>19</sup>. Standardi pružanja usluge porodičnog smeštaja nisu obuhvaćeni Pravilnikom o bližim uslovima i standardima za pružanje usluga socijalne zaštite i njihovo bliže uređenje se tek očekuje. Imajući u vidu da se metodologija ove studije zasniva upravo na ovim standardima usluga, porodičnog smeštaja, iako se u osnovi može smatrati alternativom institucionalnom smeštaju, ne može biti predmet dalje analize. Smeštaja korisnika u dom je usluga koju prema sadržaju i očekivanim ishodima podrazumeva vrstu podrške koja se najčešće naziva institucionalnim smeštajem te samim time zahteva detaljniju analizu. Smeštaj u malu domsku zajednicu prema sadržaju ima slične karakteristike kao i smeštaj u dom ali u nešto drugačijem okruženju. Smeštaj u prihvatilište je usluga koja pruža kratkotrajnu podršku u kriznim odnosno urgentnim okolnostima te zbog toga ne može zameniti smeštaj u dom.

Dnevne usluge u zajednici obuhvataju aktivnosti koje podržavaju boravak korisnika u porodici i neposrednom okruženju<sup>20</sup> i čine ih usluge dnevnog boravka, pomoći u kući i svratište. Usluga dnevnog boravka sama po sebi ne može zameniti smeštaj u dom jer ne obuhvata podršku pri obavljanju svih svakodnevnih životnih aktivnosti. Ipak, uz adekvatnu podršku u porodičnom okruženju, ova usluga ima potencijal da pruži razumnu alternativu institucionalnom smeštaju. Svratište, poput prihvatilišta ima

<sup>14</sup> Narodna skupština Republike Srbije: "Zakon o socijalnoj zaštiti" Službeni glasnik RS, br. 24/2011

<sup>15</sup> Ministarstvo rada, zapošljavanja i socijalne politike: „Pravilnik o bližim uslovima i standardima za pružanje usluga socijalne zaštite“; Službeni glasnik RS broj 42/2013.

<sup>16</sup> Narodna skupština Republike Srbije: "Zakon o socijalnoj zaštiti – član 43. Stav 1 i 2" Službeni glasnik RS, br. 24/2011

<sup>17</sup> Narodna skupština Republike Srbije: "Zakon o socijalnoj zaštiti – član 40. Stav 1 tačka 4" Službeni glasnik RS, br. 24/2011

<sup>18</sup> Narodna skupština Republike Srbije: "Zakon o socijalnoj zaštiti – član 46. Stav 1" Službeni glasnik RS, br. 24/2011

<sup>19</sup> Narodna skupština Republike Srbije: "Zakon o socijalnoj zaštiti – član 47. Stav 1" Službeni glasnik RS, br. 24/2011

<sup>20</sup> Narodna skupština Republike Srbije: "Zakon o socijalnoj zaštiti – član 44. Stav 1" Službeni glasnik RS, br. 24/2011

karakter usluge koja se pruža povremeno i samostalno ne obuhvata podršku u svim svakodnevnim aktivnostima.

Usluge podrške za samostalan život pružaju se pojedincu da bi se njegove mogućnosti za zadovoljenje osnovnih potreba izjednačile s mogućnostima ostalih članova društva, da bi mu se poboljšao kvalitet života i da bi mogao da vodi aktivan i samostalan život u društvu. Ova grupa obuhvata stanovanje uz podršku; personalnu asistenciju; obuku za samostalni život i druge vrste podrške neophodne za aktivno učešće korisnika u društvu. Stanovanje uz podršku je usluga koja se percipira kao adekvatna alternativa smeštaju u ustanovu. U tekstu Pravilnika se navodi da se ova usluga obezbeđuje radi sprečavanja korišćenja usluge domskog smeštaja<sup>21</sup>. Personalna asistencija podrazumeva već dostignuti stepen samostalnosti koji nije karakterističan za korisnike smeštaja u dom. Personalnom asistencijom se može prevenirati smeštaj u ustanovu ali je potrebna sadržajnija usluga koja bi pružila podršku korisnicima koji izlaze iz ustanove. Obuka za samostalan život bi se mogla doprineti deinstitucionalizaciji uz primenu drugih usluga i vidova podrške ali se kao zasebna ne bi se mogla smatrati alternativom institucionalnom smeštaju.

#### *Usluga smeštaja u dom*

Usluge domskog smeštaja namenjene su deci, kao i mladima do 26. godine života, odnosno do završetka školovanja i radnog osposobljavanja. Starije osobe mogu da koriste usluge smeštaja u dom sa navršenih 65 godina života ukoliko usled ograničenih sposobnosti imaju teškoće da žive samostalno, bez celodnevne podrške, nege ili nadzora. Odraslim osobama pruža se usluga smeštaja u dom kada usled fizičkih, intelektualnih ili teškoća u psihičkom funkcionisanju imaju potrebu za intenzivnim i celodnevnim nadzorom, negom i podrškom tokom 24 sata.

Svrha domskog smeštaja odraslih i starih sastoji se u održanju ili unapređenju kvaliteta života, njihove samostalnosti, odnosno pripreme za održiv nezavisan život.

Programske aktivnosti kroz koje se pruža usluga smeštaja u dom razvrstane su u četiri kategorije

1. zadovoljavanje osnovnih životnih potreba i osiguranje bezbednog i prijatnog okruženja;
2. razvoj i očuvanje potencijala korisnika;
3. pravna podrška;
4. podrška pri školovanju i zapošljavanju.

Prva grupa aktivnosti obuhvata ishranu korisnika u skladu sa razvojnim i zdravstvenim potrebama, pomoć pri obavljanju osnovnih svakodnevnih životnih aktivnosti (higijene, oblačenja, spremanja i sl) kao i davanje prepisane terapije, kontrolu vitalnih funkcija i saniranje manjih povreda. Aktivnosti usmerene ka razvijanju i očuvanju potencijala korisnika, kao i pripremi za održiv nezavisan život, realizuju se u skladu sa, karakteristikama korisničke grupe. Ova grupa aktivnosti sastoji se iz podrške u izgradnji i održavanju pozitivnih odnosa sa porodicom i drugim licima u okruženju,

<sup>21</sup> Ministarstvo rada, zapošljavanja i socijalne politike: „Pravilnik o bližim uslovima i standardima za pružanje usluga socijalne zaštite – Član 89 stav 4“; Službeni glasnik RS broj 42/2013.

organizovanja radno-okupacionih i edukativnih aktivnosti, organizovanja slobodnog vremena, razvoja različitih praktičnih veština i pružanja rehabilitacionih i terapijskih usluga.

Aktivnosti pravne podrške i usmeravanja, u skladu sa procenom potreba korisnika, obuhvataju utvrđivanje identiteta korisnika, iniciranje utvrđivanja i rešavanja građansko-pravnog statusa korisnika kao i drugu dostupnu pravnu podršku u skladu sa posebnim propisima

Poslednju grupu aktivnosti usmerene na podršku pri školovanju i zapošljavanju čini pomoć u započinjanju i nastavku školovanja, pomoć u traženju prilika za zapošljavanje unutar zajednice, podsticanje i podrška u početnim danima novog zaposlenja.

#### *Male domske zajednice*

Usluge smeštaja u male domske zajednice namenjene su: deci i mladima sa III i IV stepenom podrške, najduže do završetka srednjeg obrazovanja odnosno deci i mladima sa I i II stepenom podrške.

Male domske zajednice, kao usluga socijalne zaštite, dele istu svrhu i programske aktivnosti kao i smeštaj u dom ali uz nešto drugačiji organizacioni pristup pri pružanju usluge. U Pravilniku koji bliže uređuje standarde pružanja usluga socijalne zaštite, ove dve usluge nisu jasno razdvojene kao posebne. Status male domske zajednice bi se pre mogao okarakterisati kao poseban vid smeštaja u dom. Ipak, posmatrano sa aspekta deinstitutionalizacije, između ove dve usluge postoje jasne i veoma značajne razlike. Organizacija rada i programske aktivnosti u malim domskim zajednicama koncipirane su na način koji je blizak porodičnim uslovima života, uz podsticanje individualnosti svakog korisnika. Stručni rad sa korisnicima zasnovan je na principima multifunkcionalnosti angažovanog osoblja a sprovođenje programskih aktivnosti u malim domskim zajednicama usmereno je na interakciju i korišćenje dostupnih resursa u lokalnoj zajednici.

#### *Dnevni boravak*

Usluge dnevnog boravka namenjene su deci i mladima sa telesnim invaliditetom, odnosno intelektualnim teškoćama, koji imaju potrebu za dnevnom negom i nadzorom, i podrškom u održanju i razvijanju potencijala. Takođe, ovu uslugu mogu koristiti deca i mladi koji su u sukobu sa zakonom, roditeljima, školom ili zajednicom. Dnevni boravak je namenjen odraslima osobama sa telesnim invaliditetom, odnosno intelektualnim teškoćama koji imaju potrebu za podrškom u održanju i razvijanju potencijala kao i ostalim odraslim i starim licima kojima je potrebna dnevna nega i nadzor.

Svrha usluge dnevnog boravaka usmerena je ka unapređenju kvaliteta života korisnika u vlastitoj socijalnoj sredini kroz održanje i razvijanje socijalnih, psiholoških i fizičkih funkcija i veština, kako bi se u što većoj meri osposobili za samostalan život. Kroz uslugu dnevnog boravka korisnici u organizovanom okruženju, i uz potrebni nadzor, zadovoljavaju razvojne potrebe, stiču i razvijaju životne veštine, ličnu i društvenu odgovornost radi razvoja samostalnosti, socijalnih, sazajnih i drugih važnih funkcija. Važna uloga dnevnog boravka je istovremena realizacija pozitivnog i konstruktivno iskustvo boravka izvan porodice, i omogućavanje slobodnog vremena ukućanima za bavljenje radnim i drugim aktivnostima.

U zavisnosti od potrebe korisnika a u skladu sa individualnim planom pružanje usluge dnevnog boravka može obuhvatiti jednu ili više aktivnosti poput podrške u izgradnji i održavanju pozitivnih odnosa, podrške u učenju, održavanju i razvijanju kontakta sa lokalnom zajednicom, organizovanja radno-okupacionih i edukativnih aktivnosti koje podstiču razvoj novih znanja i veština, organizovanja slobodnog vremena kao i rehabilitacionih i terapijskih aktivnosti;

#### *Stanovanje uz podršku*

Usluga stanovanja dostupna je osobama sa fizičkim invaliditetom, intelektualnim ili mentalnim teškoćama, sa navršenih 15 godina. U ograničenom trajanju od dve godine, ova usluga je dostupna i osobama uzrasta između 15 i 26 godine, koje po prestanku korišćenja neke od usluga smeštaja ne mogu ili ne žele da se vrate u biološku ili srodničku porodicu, niti su u mogućnosti da započnu samostalan život. Takođe u ograničenom trajanju, usluga stanovanja uz podršku dostupna je licima uzrasta između 15 i 26 godina, koje nemaju mogućnosti da i dalje žive u biološkim ili srodničkim porodicama, kao alternativa smeštaju u ustanovu socijalne zaštite ili hraniteljsku porodicu, odnosno radi osposobljavanja za samostalan život. Pod istim uslovima stanovanje uz podršku mogu da koriste i punoletne osobe lečene od zavisnosti od alkohola ili psihoaktivnih supstanci. Usluga stanovanja uz podršku dostupna je žrtvama trgovine ljudima sa navršenih 15 godina života, najduže godinu dana.

Svrha usluge stanovanja uz podršku za osobe sa fizičkim invaliditetom, intelektualnim ili mentalnim teškoćama, jeste pomoć i podrška u sticanju što većeg stepena samostalnosti koji im omogućava kvalitetniji nezavisan život u zajednici. Stanovanjem uz podršku obezbeđuje se odgovarajući smeštaj, stručna pomoć i podrška za što potpunije osamostaljivanje i uključivanje korisnika u zajednicu.

Usluga stanovanja uz podršku ostvaruje se realizacijom programskih aktivnosti kojima se osigurava bezbedno okruženje i nadzire bezbednost korisnika, pruža pomoć i podrška u zadovoljavanju svakodnevnih životnih potreba, obezbeđuje okruženje u kome su dostupne raznovrsne usluge u zajednici. Pravilnikom koji uređuje standarde pružanja usluga socijalne zaštite, programske aktivnosti usluge stanovanja uz podršku svrstane su u dve grupe. Aktivnosti usmerene ka razvijanju i očuvanju potencijala korisnika, odnosno pripremi korisnika za održiv nezavisan život mogu obuhvatiti podršku uspostavljanju i održavanju pozitivnih odnosa, organizovanje radno - okupacionih i edukativnih aktivnosti, ovladavanje praktičnim veštinama, podršku u razvoju samostalnosti u donošenju odluka i preuzimanja odgovornosti, pomoć prilikom obavljanja svakodnevnih obaveza i organizovanje slobodnog vremena.

Drugu grupu čine aktivnosti podrške pri školovanju i zapošljavanju korisnika i to pomoć u profesionalnoj orijentaciji, započinjanju i nastavku školovanja, podrška u sticanju i razvoju veština potrebnih za pronalaženje i zadržavanje zaposlenja ili radnog angažovanja i podrška u početnim danima novog zaposlenja ili radnog angažovanja.

#### *Alternativne usluge*

Normativnim aktima koji uređuju usluge socijalne zaštite u Srbiji pružanje usluga se realizuje na osnovu procene potreba korisnika a u skladu sa individualnim planom čija izrada prethodi upućivanju

na korišćenje usluga. Sa ovog aspekta izbor usluge bi trebalo da predstavlja način za ispunjavanje najboljeg interesa korisnika a ne izbor između usluga koje mogu da zamene jedna drugu. Međutim, izbor usluge ne mora nužno predstavljati odgovor na objektivne potrebe korisnika već se radi o izboru dostupnog načina pružanje podrške. Naime, upućivanje korisnika na uslugu smeštaja u dom nije uvek najbolji odgovor na potrebe ali, u uslovima kada ne postoji druga usluga, može predstavljati jedini način da se pruži podrška. Prema pravilniku kojim se uređuju standardi pružanja usluga socijalne zaštite, usluga smeštaja u dom se pruža kada potrebe korisnika nije moguće ispuniti u zajednici. Jedan od razloga zbog kog potrebe ne mogu da budu ispunjene u zajednici je i nedostupnost adekvatnih usluga, bez obzira na individualne potrebe korisnika. Dakle, kapacitet pojedinačnih usluga da zamene pružanje podrške putem smeštaja u dom, pre svega treba posmatrati u svrhu analize troškova koja će uslediti. U okolnostima upućivanja korisnika na usluge socijalne zaštite, voditelj slučaja u centru za socijalni rad se suočava sa daleko složenijim procesom na koji utiče niz objektivnih i subjektivnih faktora.

Sve četiri posmatrane usluge socijalne zaštite imaju jasno definisane grupe korisnika kojima su namenjene u skladu sa potrebama. Tri od četiri usluge dostupne su odraslim osobama sa fizičkim, mentalnim, senzornim, i intelektualnim poteškoćama koji su, kao grupa korisnika, u užem fokusu ove studije. Izuzetak je usluga smeštaja u malu domsku zajednicu koja je namenjena deci i mladima starosne dobi do 26 godina. Mladi od 18 do 26 godina mogu koristiti usluge ustanove za domski smeštaj odraslih korisnika te se, sa tog aspekta usluga smeštaja u malu domsku zajednicu i usluga smeštaja u dom mogu porediti. Ipak punoletne osobe do 26 godina činile su, 2013. godini, udeo od svega 5%<sup>22</sup> od ukupnog broja smeštenih korisnika u domovima za odrasle koji pretežno smeštaju osobe sa fizičkim, mentalnim i intelektualnim poteškoćama.

Normativni akti uređuju očekivane ishode na korisnika kroz opis svrhe pružanja odabranih usluga. U sve četiri usluge, kao svrha, dominira jačanje kapaciteta korisnika za nezavisan samostalan život u zajednici. Sa ovog aspekta, usluge smeštaja u dom, smeštaja u malu domsku zajednicu, usluga dnevnog boravka i stanovanje uz podršku, gotovo da se ne razlikuju. Jasno je da se radi o opisu svrhe pružanja usluga koji obuhvata niz različitih potreba koje imaju snažno izražen individualni karakter. Individualne potrebe dolaze do izražaja pri pružanju svake od navedenih usluga i nemoguće ih je predvideti. Ukoliko se svrha usluge sagleda kroz potrebe grupe odraslih korisnika sa fizičkim, mentalnim i senzornim poteškoćama onda je sasvim moguće uporediti uslugu smeštaja u dom, uslugu dnevnog boravka i stanovanje uz podršku. Usluga smeštaja u malu domsku zajednicu ne može biti upoređivana na ovaj način jer ne obuhvata potrebe celokupne navedene grupe korisnika.

Najdetaljniji prikaz prirode i karakteristika usluga daju aktivnosti koje su predviđene u okviru domskog smeštaja, smeštaja u malu domsku zajednicu, usluge dnevnog boravka i stanovanja uz podršku. Prema obimu navedenih aktivnosti u normativnim aktima ističe se usluga smeštaja u dom i malu domsku zajednicu. Ipak, pažljivim pregledom sadržaja stiče se utisak da se pre radi od detaljnijim opisima nego o većem obimu aktivnosti u okviru usluge smeštaja u dom i smeštaja u malu domsku zajednicu. Ovo se posebno odnosi na aktivnosti koje su vezane za podršku i pomoć korisniku u

---

<sup>22</sup> Republički zavod za socijalnu zaštitu "Godišnji izveštaj o radu centara za socijalni rad – 2013"



obavljanju osnovnih, svakodnevnih životnih obaveza poput održavanja higijene, presvlačenja, spremanja životnog prostora i sl. Sve četiri usluge sadrže ovu vrstu aktivnosti ali su one, u normativnim aktima, samo kod domskog smeštaja taksativno navedene. Teško je pomisliti da bi zbog nedostatka taksativnog navođenja u normativnim aktima, izostala ova vrsta podrške korisniku pri pružanju usluge dnevnog boravka i stanovanja uz podršku. Takođe, karakteristična grupa aktivnosti, koja se vezuje za smeštaj u dom a nije predviđena u okviru ostalih usluga je pravna podrška korisniku. Većinu aktivnosti pravne podrške, koja je nabrojana u Pravilniku, obalja centar za socijalni rad kao organ starateljstva ili staratelj korisnika što ovu razliku u obimu i sadržaju aktivnosti čini irelevantnom.

Važno je naglasiti da su usluge smeštaja u dom, smeštaja u malu domsku zajednicu i stanovanje uz podršku dostupne 24 sata dok je pružanje usluge dnevnog boravka ograničeno na osam časova u toku jednog dana.

Imajući u vidu ciljnu grupu korisnika, svrhu usluge i predviđene aktivnosti, daljom analizom troškova će biti obuhvaćene usluge smeštaja u dom, usluga dnevnog boravka i stanovanje uz podršku. Analiza troškova smeštaja u malu domsku zajednicu je bespredmetna jer je dostupna drugoj grupi korisnika u odnosu na ostale tri usluge. Usluga dnevnog boravka će biti obuhvaćena analizom troškova koja sledi i pored činjenice da je dostupnost u toku dana različita od one koja je predviđena za smeštaj u dom i stanovanje uz podršku. Sa aspekta deinstitutionalizacije bilo bi duboko pogrešno uvažiti ovo kao razlog za izuzimanje iz dalje analize. Naime suština podrške u zajednici je upravo kombinovanje dostupnih servisa i podrške u porodici tako da će, pored troškova usluge, komparativnom analizom biti obuhvaćeni i životni troškovi korisnika izvan usluge dnevnog boravka.

#### KOMPARATIVNA ANALIZA TROŠKOVNE EFIKASNOSTI ODABRANIH USLUGA SOCIJALNE ZAŠTITE

Komparativnom analizom troškovne efikasnosti obuhvaćene su usluga smeštaja u dom, usluga dnevnog boravka i stanovanje uz podršku. Imajući u vidu da je proces deinstitutionalizacije predmet ove studije, prva u nizu usluga, čiji troškovi će se analizirati je smeštaj u dom koja predstavlja institucionalni aspekt sistema socijalne zaštite. Kao direktna alternativa institucionalnom smeštaju, analizom će biti obuhvaćeno stanovanje uz podršku koje je legislativnim aktima označeno kao usluga koja se obezbeđuje radi sprečavanja korišćenja smeštaja usluge domskog smeštaja<sup>23</sup>. Treća usluga u analizi koja sledi je dnevni boravak. Radi se o usluzi koja je primer alternative institucionalnom smeštaju putem kombinovanja usluge u zajednici i podrške porodice. Za razliku od prethodne dve usluge, dnevni boravak je dostupan do osam časova u toku dana što troškove ove usluge čini neuporedivim u odnosu na troškove usluga smeštaja u dom i stanovanja uz podršku koje su dostupne 24 časa dnevno. Imajući u vidu da je za deinstitutionalizaciju veoma važno sagledati i troškove usluga koje se dopunjavaju sa podrškom porodice, analizi troškovne efikasnosti će biti dodata hibridna usluga "Dnevni boravak II". Ovim nazivom će biti obuhvaćeni troškovi usluge dnevnog boravka i životni troškovi korisnika u domaćinstvu. Na ovaj način će se postići potrebna uporedivost sa ostalim uslugama.

<sup>23</sup> Ministarstvo rada, zapošljavanja i socijalne politike: „Pravilnik o bližim uslovima i standardima za pružanje usluga socijalne zaštite – Član 89 stav 4“; Službeni glasnik RS broj 42/2013.

Sa ciljem postizanja što veće uporedivosti navedenih usluga, dalja analiza će biti zasnovana na pružanju usluge odraslim osobama biće zasnovana na sledećim sa telesnim, mentalnim, senzornim i intelektualnim poteškoćama. Takođe, troškovi se obračunavaju pod pretpostavkom maksimalne iskorišćenosti kapaciteta i minimalnog sadržaja. Polazna osnova za analizu troškovne efikasnosti će biti odredbe Pravilnika o bližim uslovima i standardima za pružanje usluga socijalne zaštite<sup>24</sup> a posebno strukturalni standardi kojim se utvrđuju infrastrukturni, organizacioni i kadrovski uslovi za pružanje usluge.

Za analizu troškovne efikasnosti potrebno je odrediti iznos neophodnih izdataka za ispunjenje minimalnih standarda za pružanje usluga socijalne zaštite. Svaka usluga podrazumeva obavljanje određenih aktivnosti koje, generalno prouzrokuju tri grupe troškova:

- Troškovi korisnika, čija je visina direktno zavisna od broja i potreba osoba koje koriste određenu uslugu.
- Troškovi zaposlenih koji su uslovljeni, pre svega, normativnim rešenjima i ne menjaju se usled kratkoročnih promena u broju korisnika usluga.
- Troškovi objekta za pružanje usluga

#### *Troškovi korisnika*

Troškovi korisnika obuhvataju izdatke za ishranu, odeću i obuću korisnika, pranje i peglanje veša, kao i troškove lične higijene.

Visina troškova ishrane određena je u skladu sa karakteristikama usluga. Kod domskog smeštaja, pripremanje ishrane se organizuje kod samog pružaoca usluge za sve korisnike. Prosečni troškovi, pripremanja hrane na ovaj način, u 2013 godini, iznosili su 500 dinara dnevno po korisniku<sup>25</sup>.

Stanovanje uz podršku podrazumeva da, u osnovi, pripremu hrane obavljaju sami korisnici uz pomoć osoblja. Ovakav pristup je uslovljen kompetencijama korisnika, stepenom podrške koji im je neophodan kao i njihovim opštim psihofizičkim stanjem. Za potrebe analize troškova polazi se od pretpostavke da bi ručak, kao složeniji obrok za pripremu, bio pribavljan od eksternog dobavljača dok bi ostale obroke korisnici pripremali uz podršku osoblja i samostalnu nabavku namirnica. Iznos troškova obroka koji dostavlja eksterni dobavljač određen je pribavljanjem tri ponude od organizacija koje pružaju uslugu pripremanja hrane. Ostali obroci su obračunati na bazi podataka o strukturi lične potrošnje domaćinstava koji se redovno objavljuju na internet stranici Republičkog zavoda za statistiku<sup>26</sup>. Pri obračunu je korišćena struktura troškova doručka, ručka i večere u odnosu 30:40:30.

Troškovi ishrane u okviru dnevnog boravka su obračunati na isti način kao u slučaju stanovanja uz podršku. Naime, pružanje usluge dnevnog boravka je ograničeno na osam časova u toku dana tako da je od obroka obuhvaćen samo ručak koji isporučuje eksterni dobavljač. Ostali obroci koji su

<sup>24</sup> Ministarstvo rada, zapošljavanja i socijalne politike: „Pravilnik o bližim uslovima i standardima za pružanje usluga socijalne“; Službeni glasnik RS broj 42/2013.

<sup>25</sup> Podatak je dobijen putem ankete koju je sproveo Odeljenje za inspeksijski nadzor Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanje među licenciranim pružaocima usluge domskog smeštaja

<sup>26</sup> <http://webrzs.stat.gov.rs>

prikazani u proširenim troškovima usluge dnevnog boravka (Dnevni boravak II) pripremaju s kod kuće uz pomoć članova domaćinstva.

Za obračun troškova odeće i obuće polazi se od pretpostavke da primalac usluge socijalne zaštite ima iste potrebe kao i prosečan stanovnik Republike Srbije. U skladu s tim, izdaci za odeću i obuću izračunavaju se na bazi podataka o strukturi lične potrošnje domaćinstava koji se redovno objavljuju na sajtu Republičkog zavoda za statistiku. Polazeći od sadržaja usluge dnevnog boravka, ova vrsta troškova nije uključena u strukturu cene koštanja, ali je obuhvaćena proširenim obračunom.

Troškovi pranja i peglanja obračunati su se na bazi cenovnika najmanje tri nasumično odabranih servisa za pranje i peglanje. Polazi se od pretpostavke da jedna osoba u proseku mesečno ima potrebu za pranjem veša u obimu dve mašine do 5 kg (beli i šareni veš po jedna mašina svaki). Kao i u slučaju troškova odeće i obuće, ova vrsta troškova nije uključena u strukturu cene koštanja usluge dnevnog boravka u inicijalnom obračuna, ali je obuhvaćena proširenim obračunom obračunom.

Troškovi lične higijene, ostalih dobara i usluga uključuju izdatke za usluge lične nege, kupovinu aparata za ličnu negu, kupovinu nakita, ličnih predmeta, plaćanje finansijskih usluga, usluga osiguranja, izdavanje ličnih dokumenata i dr.

Za obračun troškova lične higijene, ostalih dobara i usluga polazi se od pretpostavke da primalac usluge socijalne zaštite ima iste potrebe kao i prosečan stanovnik Republike Srbije. U skladu s tim izdaci za ličnu higijenu, ostala dobra i usluge izračunavaju se na bazi podataka o strukturi lične potrošnje domaćinstava koji se redovno objavljuju na sajtu Republičkog zavoda za statistiku. Kod usluge dnevnog boravka, ovi troškovi predstavljaju trećinu, na opisani način, izračunatog iznosa dok su u proširenom obračunu obuhvaćeni u celosti.

Tabela br.1: Prikaz troškova korisnika po uslugama i vrsti troškova u apsolutnim iznosima

Vrste troškova	Domski smeštaj	Stanovanje uz podršku	Dnevni boravak	Dnevni boravak II
<b>Troškovi ishrane</b>	15.000,00 din.	18.988,80 din.	12.840,00 din.	18.988,80 din.
<b>Troškovi odeće i obuće</b>	906,00 din.	906,00 din.	0,00 din.	906,00 din.
<b>Troškovi pranja i peglanja</b>	1.500,00 din.	1.500,00 din.	0,00 din.	1.500,00 din.
<b>Troškovi lične higijene</b>	873,00 din.	873,00 din.	291,00 din.	873,00 din.
<b>Σ</b>	<b>18.279,00 din.</b>	<b>22.267,80 din.</b>	<b>13.131,00 din.</b>	<b>22.267,80 din.</b>

Tabela br.2: Prikaz strukture troškova korisnika po uslugama i vrsti troškova

Vrste troškova	Domski smeštaj	Stanovanje uz podršku	Dnevni boravak	Dnevni boravak II
<b>Troškovi ishrane</b>	82,06%	85,27%	97,78%	85,27%
<b>Troškovi odeće i obuće</b>	4,96%	4,07%	0,00%	4,07%
<b>Troškovi pranja i peglanja</b>	8,21%	6,74%	0,00%	6,74%
<b>Troškovi lične higijene</b>	4,78%	3,92%	2,22%	3,92%
<b>Σ</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>

Tabela br.3: Prikaz relativnog odnosa troškova korisnika po uslugama (Domski smeštaj =100)

Domski smeštaj	Stanovanje uz podršku	Dnevni boravak	Dnevni boravak II
----------------	-----------------------	----------------	-------------------

100

121,82

71,84

121,82

U odnosu na uslugu smeštaja u dom, najniži troškovi korisnika proizilaze iz hibridne verzije usluge dnevnog boravka i stanovanja uz podršku (Tabela br.3). Troškovi korisnika kod usluge dnevnog boravka, sa vrednošću indeksa 72 značajno su niži u odnosu iste troškove usluge smeštaja u dom. Kod svih usluga najveće učešće u troškovima korisnika imaju troškovi ishrane (Tabela 2.) čiji je udeo 98% u slučaju dnevnog boravka, zatim 85% u slučaju stanovanja uz podršku i dnevnog boravka II a nešto je niži kod smeštaja sa udelom od 82%. Ostali troškovi unutar grupe troškova korisnika imaju značajno manje učešće a međusobni odnosi troškova po uslugama su prilično ujednačeni. Izuzetak je usluga dnevnog boravka koja ne sadrži troškove odeće i obuće i troškove pranja i peglanja a troškovi lične higijene su značajno niži u odnosu na iste troškove kod ostalih usluga.

### *Troškovi zaposlenih*

Troškovima zaposlenih obuhvaćeni su troškovi zarada, troškovi sanitarnog pregleda i troškovi prevoza zaposlenih.

Troškovi zarada zaposlenih, neposredno angažovanih na pružanju usluga socijalne zaštite obuhvataju troškove neto zarada i obavezne poreze i doprinose. Broj potrebnih izvršilaca određen je na osnovu minimalnih standarda. Obračunom nisu obuhvaćeni stručni profili koji nisu eksplicitno navedeni u standardima i čija struktura može da varira u zavisnosti od okolnosti i potreba (tehničko i administrativno osoblje). Takođe, obračunom nisu obuhvaćeni izvršioc i čiji angažovanje može biti realizovano putem ugovaranja sa eksternim dobavljačima, poput realizatora pojedinih programskih aktivnosti ili računovođa.

Troškovi neto zarada obračunati su na osnovu propisa koji uređuju zarade zaposlenih u javnim službama<sup>27 28 29</sup>, za radna mesta koja su predviđena standardima pružanja usluga socijalne zaštite. Ukupanim iznosom zarada obuhvaćeni su porezi i doprinosi i skladu sa relevantnim zakonima<sup>30 31</sup> kao i pripadajući dodaci na platu. Dodaci na zaradu se odnose na rad u smenama u okviru usluge domskog smeštaja. Pravilnik kojim se uređuju standardi pružanja usluga socijalne zaštite, ostao je nedorečen u ovom delu. Naime, predviđeno je da usluga domskog smeštaja bude dostupna 24 sata što bi, doslednim tumačenjem, rezultiralo trostruko većim brojem zaposlenih. Imajući u vidu da ovakva praksa nije razvijena u ustanovama za domski smeštaj odraslih u Srbiji, u svrhu ove analize, primenjeno je nešto drugačiji pristup rasporedu rada po smenama. Obračunate su zarade za dva dežurna stručna radnika ili stručnog saradnika u drugoj i jednog u trećoj smeni. Za dane vikenda obračunati su troškovi

<sup>27</sup> Narodna skupština Republike Srbije, „Zakon o platama u državnim organima i javnim službama“, Službeni glasnik RS br. 34/2001, 92/2011, 10/2013, 55/2013.

<sup>28</sup> Vlada republike Srbije, „Uredba o koeficijentima za obračun i isplatu plata zaposlenih u javnim službama“, Službeni glasnik RS br. 44/01, 15/02 - dr. propis, 30/02, 32/02 - ispravka, 69/02, 78/02, 61/03, 121/03, 130/03, 67/04, 120/04, 5/05, 26/05, 81/05, 105/05, 109/05, 27/06, 32/06, 58/06, 82/06, 106/06, 10/07, 40/07, 60/07, 91/07, 106/07, 7/08, 9/08, 24/08, 26/08, 31/08, 44/08, 54/08, 108/08, 113/08, 79/09, 25/10, 91/10, 20/11, 65/11, 100/11, 11/12.

<sup>29</sup> Vlada Republike Srbije” Zaključak vlade 05 Broj: 121-3360/2013 od 23.4.2013.

<sup>30</sup> Narodna skupština Republike Srbije, „Zakon o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje“, Službeni glasnik RS br. 84/04, 61/05, 62/06, 5/09, 52/11, 101/11, 47/13, 108/13.

<sup>31</sup> Narodna skupština Republike Srbije, „Zakon o porezu na dohodak građana“ Službeni glasnik RS br. 24/01, 80/02 - dr. zakon, 80/02, 135/04, 62/06, 65/06 - ispravka, 31/09, 44/09, 18/10, 50/11, 91/11 - US, 93/12, 114/12 - US, 47/13, 48/13 - ispravka, 108/13.

angažovanja po dva stručna radnika ili stručna saradnika u prvoj i drugoj smeni odnosno jedan u trećoj. Broj negovateljica u drugoj smeni je zadržan na nivou propisanom standardima dok je u trećoj smeni taj broj prepolovljen. Takođe, standardi ne nude precizan broj angažovanih instruktora u odnosu na broj korisnika već se zaposleni ovog stručnog profila angažuju prema broju radionica. Pri obračunu zarada u ovoj analizi, broj instruktora je određen prema optimalnom broju od 20 korisnika u jednoj radionici. Usled izostanka normativnog rešenja o smenskom angažovanju instruktora, pretpostavka je da se radionice održavaju samo u prepodnevnoj smeni. Kod usluge stanovanja uz podršku javljaju se slične nedoumice pri obračunu troškova zarada zaposlenih. Imajući u vidu prirodu i karakter usluge, postoji prostor za diskusiju o smenskom angažovanju negovateljica. Ipak, kako bi se osigurala uporedivost usluga, u slučaju stanovanja uz podršku primenjen je raspored rada negovateljica, po smenama, jednak onome koji je korišćen kod smeštaja u dom.

Tabela br.4: Prikaz zarada zaposlenih po pojedinačnim uslugama i stručnim profilima

Vrsta usluge	Stručni profil	Broj izvršilaca za 100 korisnika	Bruto zarada	Ukupni troškovi bruto zarada	Troškovi bruto zarada po korisniku
<b>Domski smeštaj</b>	Stručni radnik	5	113.684,55 din.	568.422,75 din.	5.684,23 din.
	Saradnik	3	88.786,46 din.	266.359,39 din.	2.663,59 din.
	Negovateljica	30	50.297,48 din.	1.508.924,29 din.	15.089,24 din.
	Instruktor	3	69.979,17 din.	209.937,52 din.	2.099,38 din.
	<b>Ukupno</b>				<b>25.536,44 din.</b>
<b>Dnevni boravak i</b>	Stručni radnik	10	90.225,83 din.	902.258,34 din.	9.022,58 din.
	Saradnik	20	70.465,45 din.	1.409.308,96 din.	14.093,09 din.
	<b>Ukupno</b>				<b>23.115,67 din.</b>
<b>Stanovanje uz podršku</b>	Stručni radnik	10	90.225,83 din.	902.258,34 din.	9.022,58 din.
	Negovateljica	45	39.918,63 din.	1.796.338,44 din.	17.963,38 din.
	<b>Ukupno</b>				<b>26.985,97 din.</b>

Troškovi sanitarnog pregleda zaposlenih predstavljaju troškove obaveznog zdravstvenog pregleda za određene kategorije zaposlenih koji se vrši radi sprečavanja pojave zaraznih bolesti, pod uslovima, u rokovima i na način propisan važećom Zakonskom regulativom<sup>32</sup>. Troškovi šestomesečnog sanitarnog pregleda zaposlenih određeni su na bazi važećeg cenovnika Instituta za javno zdravlje Srbije "Dr Milan Jovanović Batut".

Troškovi prevoza zaposlenih obuhvataju izdatke za prevoz zaposlenih od mesta stanovanja do radnog mesta i nazad u skladu sa Zakonom o radu<sup>33</sup>. Visina troškovi prevoza zaposlenih određena je na osnovu važeće cene mesečne karte za prevoz zaposlenog u javnom linijskom prevozu putnika na teritoriji Grada Beograda<sup>34</sup>.

<sup>32</sup> Narodna skupština Republike Srbije, „Zakon o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti“ Službeni Glasnik RS, br. 125/04

<sup>33</sup> Narodna skupština Republike Srbije, „Zakon o radu“, Službeni Glasnik RS, br. 24/2005, 61/2005, 54/2009.

<sup>34</sup> Skupština Grada Beograda, „Rešenje o utvrđivanju cene usluge prevoza u javnom linijskom prevozu putnika na teritoriji Grada Beograda“, Službeni list grada Beograda, br. 59/2011, 4/2012, 15/2012, 49/2012, 57/2012, 8/2013, 30/2013 i 72/2013.

Tabela br.5: Prikaz troškova zaposlenih po uslugama i vrsti troškova u apsolutnim iznosima

Vrste troškova	Domski smeštaj	Stanovanje uz podršku	Dnevni boravak
Troškovi zarada zaposlenih	25.536,44 din.	26.985,97 din.	23.115,67 din.
Troškovi sanitarnog pregleda	1.080,00 din.	1.050,00 din.	900,00 din.
Troškovi prevoza zaposlenih	1.342,75 din.	1.801,25 din.	982,50 din.
<b>Σ</b>	<b>27.959,19 din.</b>	<b>29.837,22 din.</b>	<b>24.998,17 din.</b>

Tabela br.6: Prikaz strukture troškova zaposlenih po uslugama i vrsti troškova

Vrste troškova	Domski smeštaj	Stanovanje uz podršku	Dnevni boravak	Dnevni boravak II
Troškovi zarada zaposlenih	91,33	90,44	92,47	92,47
Troškovi sanitarnog pregleda	3,86	3,52	3,60	3,60
Troškovi prevoza zaposlenih	4,80	6,04	3,93	3,93
<b>Σ</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

Tabela br.7: Prikaz relativnog odnosa troškova zaposlenih po uslugama (Domski smeštaj =100)

Domski smeštaj	Stanovanje uz podršku	Dnevni boravak	Dnevni boravak II
100	106,72	89,41	89,41

Troškovi zaposlenih su nešto viši kod usluge stanovanja uz podršku u odnosu na uslugu smeštaja u dom (Tabela br.7). U slučaju dnevnog boravaka odnosno dnevnog boravka II troškovi zaposlenih su niži za 11 indeksnih poena u odnosu na iste troškove koje prouzrokuje usluga domskog smeštaja. Kod svih usluga, u grupi troškova zaposlenih dominiraju troškovi zarada (Tabela br.6). Najveće učešće troškova zarada u troškovima zaposlenih je kod dnevnog boravka, 92% sledi domski smeštaj sa 91% a kod stanovanja uz podršku udeo zarada u troškovima zaposlenih iznosi 90%. Troškovi sanitarnog pregleda i prevoza zaposlenih, kod svih usluga, imaju značajno manji udeo koji je srazmeran broju zaposlenih. Naime, primenom minimalnih standarda za pružanje usluga socijalne zaštite, najveći broj zaposlenih, pri pružanju podrške za 100 korisnika, potrebno je angažovati kod usluge stanovanja uz podršku, i to 55 izvršilaca, sledi smeštaj u dom sa 41 dok je 30 zaposlenih potrebno angažovati u okviru dnevnog boravka (Tabela br. 4). Prema kvalifikacionoj strukturi, najveći broj zaposlenih sa visokim obrazovanjem predviđen je standardima za uslugu dnevnog boravka, čak 30. Pri pružanju usluge stanovanja uz podršku potrebno je angažovati 10 zaposlenih visoko obrazovnog profila, dok je kod domskog smeštaja potrebno osam.

#### *Troškovi objekta za pružanje usluga*

Grupu troškova objekta za pružanje usluga čine troškovi amortizacije zatim komunalnih usluga, troškovi uređenja i higijene prostora i troškovi interneta i televizije.

Troškovi amortizacije predstavljaju pretpostavljene iznose fizičkog i ekonomskog trošenja objekata neophodnih za pružanje usluga socijalne zaštite. Za obračun amortizacije objekta polazi se od pretpostavke da je objekat u vlasništvu pružaoca usluge. Vrednost objekta određuje se na osnovu zvaničnih statističkih podataka o prosečnoj ceni stanova u novogradnji koji se redovno objavljuju na sajtu Republičkog zavoda za statistiku. Obračun amortizacije vrši se primenom linearne metode

korišćenjem stope otpisa od 2,5% što je uskladu sa Zakonom<sup>35</sup>. Površina objekta na koju je obračunata amortizacija određena je na osnovu standardima pružanja usluga. Prema članu 93, stav 4 Pravilnika o bližim uslovima i standardima za pružanje usluga socijalne zaštite po korisniku se obezbeđuje najmanje 12 m<sup>2</sup> stambenog prostora za uslugu stanovanja uz podršku. Zahtevana površina obuhvata sve neophodne prostorije stambene jedinice za celodnevni boravak korisnika. Prema članu 34, stav 5 istog pravilnika prostor u višekrevetnim spavaonicama domskog smeštaja treba da ima najmanje 5 m<sup>2</sup> po korisniku. Poštujući oba navedena standarda, dolazi se do zaključka da površina prostorija bez spavaonica iznosi 7 m<sup>2</sup>. Iz ovako izvedenih podataka sledi da ukupna, minimalno normirana površina objekta za pružanje usluge domskog smeštaja iznosi 12m<sup>2</sup> po korisniku kao i u slučaju stanovanja uz podršku. Imajući u vidu da usluga dnevnog boravka isključuje smeštaj korisnika, amortizacija je u ovom slučaju obračunata na površinu od 7m<sup>2</sup> po korisniku. Kod proširenog obračuna usluge dnevnog boravka, pored osnovne površine objekta predviđene za pružanje ove usluge dodata je površina od 12m<sup>2</sup> za smeštaj korisnika u sopstvenom domaćinstvu.

Troškovi komunalnih usluga obuhvataju izdatke za struju, vodu, grejanje, odnošenje smeća i sl. Ovi troškovi, izuzev troškova električne energije, izračunati su na bazi podataka JKP Infostan prema prosečnim vrednostima po m<sup>2</sup> na teritoriji Grada Beograda. Za usluge dnevnog boravka i domskog smeštaja korišćene su prosečne cene za poslovne jedinice dok se za uslugu stanovanja uz podršku koriste prosečne cene za stambene jedinice

Obračunu troškova uređenja, higijene i tekućeg održavanja prostora za stanovanje zasnovan je na prosečnoj ceni usluge čišćenja na teritoriji Grada Beograda po m<sup>2</sup> za poslovne jedinice (domski smeštaj i dnevni boravak) odnosno stambene jedinice (stanovanje uz podršku).

Troškovi televizije i interneta obračunati su prema aktuelnim cenovnicima najvećih kablovskih i internet operatera u Republici Srbiji (SBB i Telekom Srbija). Minimalne potrebe, iz kojih proizilazi ova vrsta troškova, procenjene su na sledeći način:

- Domski smeštaj - 1 internet priključak i 5 TV priključaka za 100 korisnika
- Dnevni boravak - 1 internet priključak i 1 TV priključak za 100 korisnika
- Stanovanje uz podršku - 1 internet priključak i 1 TV priključak na 6 korisnika

Tabela br.8: Prikaz troškova objekta za pružanje usluga po uslugama i vrsti troškova u apsolutnim iznosima

Vrste troškova	Domski smeštaj	Stanovanje uz podršku	Dnevni boravak	Dnevni boravak II
<b>Troškovi amortizacije</b>	3.384,00 din.	3.384,00 din.	1.974,00 din.	5.358,00 din.
<b>Troškovi komunalnih usluga</b>	5.087,60 din.	4.163,19 din.	2.543,80 din.	6.706,99 din.
<b>Troškovi uređenja i higijene prostora za stanovanje</b>	1.296,00 din.	720,00 din.	756,00 din.	1.476,00 din.
<b>Troškovi interneta i TV</b>	35,00 din.	417,00 din.	25,00 din.	477,00 din.
<b>Σ</b>	<b>9.802,60 din.</b>	<b>8.684,19 din.</b>	<b>5.298,80 din.</b>	<b>14.017,99 din.</b>

Tabela br.9: Prikaz strukture troškova objekta za pružanje usluga po uslugama i vrsti troškova

<sup>35</sup> Narodna skupština Republike Srbije, "Zakon o porezu na dobit pravnih lica", Službeni glasnik RS br. 25/2001, 80/2002, 80/2002 - dr. zakon, 43/2003, 84/2004, 18/2010, 101/2011, 119/2012, 47/2013, 108/2013

Vrste troškova	Domski smeštaj	Stanovanje uz podršku	Dnevni boravak	Dnevni boravak II
Troškovi amortizacije	34,52%	38,97%	37,25%	38,22%
Troškovi komunalnih usluga	51,90%	47,94%	48,01%	47,85%
Troškovi uređenja i higijene prostora za stanovanje	13,22%	8,29%	14,27%	10,53%
Troškovi interneta i TV	0,36%	4,80%	0,47%	3,40%
<b>Σ</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Tabela br.10: Prikaz relativnog odnosa troškova objekta za pružanje usluga po uslugama (Domski smeštaj =100)

Domski smeštaj	Stanovanje uz podršku	Dnevni boravak	Dnevni boravak II
100	88,59	54,06	143,00

Ukupni troškovi objekta za pružanje usluga najviši su kod hibridne verzije usluge dnevnog boravka i viši su u odnosu na istu grupu troškova usluge domskog smeštaja za 43 indeksna poena (Tabela br. 10). Nasuprot tome kod standardne usluge dnevnog boravka troškovi objekta su za 47 indeksnih poena niži nego što je to slučaj kod smeštaja u dom. Iz pružanja usluge stanovanja uz podršku proizilaze troškovi objekta koji su za 11 indeksnih poena niži od troškova objekta za pružanje usluge domskog smeštaja. Struktura troškova objekta je slična kod svih usluga obuhvaćenih analizom. Najviši udeo u grupi troškova objekta za pružanje usluga imaju troškovi komunalnih usluga koji kod domskog smeštaja čine 52% ukupnih troškova objekta, dok je kod ostalih usluga taj udeo 48%. Udeo troškova amortizacije u grupi troškova objekta za pružanje usluga je takođe ujednačen. Kod usluge stanovanja uz podršku troškovi amortizacije učestvuju sa 39% u troškovima objekta. Troškovi uređenja i higijene prostora najviše učestvuju u troškovima objekta za pružanje usluge dnevnog boravka i to sa 14%. Kod domskog smeštaja ovaj udeo iznosi 13%, slede troškovi uređenja i higijene prostora koji učestvuju kod dnevnog boravka II sa 11% u troškovima objekta, odnosno kod stanovanja uz podršku sa 8%.

#### *Ukupni troškovi odabranih usluga*

Obračun troškova pružanja usluga u skladu sa minimalnim standardima za pružanje usluga socijalne zaštite (Tabela br.11) ukazuje na najveću troškovnu efikasnost usluge dnevnog boravka, zatim domskog smeštaja, i stanovanja uz podršku. Najmanju troškovnu efikasnost pokazala je hibridna usluga pod nazivom dnevni boravak II, čiji troškovi su dobijeni sabiranjem standardnih troškova usluge dnevnog boravka i troškova života korisnika u domaćinstvu.

Tabela br.11: Prikaz ukupnih troškova usluga po grupama troškova u apsolutnim iznosima

Grupe troškova	Domski smeštaj	Stanovanje uz podršku	Dnevni boravak	Dnevni boravak II
Troškovi korisnika	18.279,00 din.	22.267,80 din.	13.131,00 din.	22.267,80 din.
Troškovi zaposlenih	27.959,19 din.	29.837,22 din.	24.998,17 din.	24.998,17 din.



<b>Troškovi objekta</b>	9.802,60 din.	8.684,19 din.	5.298,80 din.	14.017,99 din.
<b>Σ</b>	<b>56.040,79 din.</b>	<b>60.789,20 din.</b>	<b>43.427,97 din.</b>	<b>61.283,96 din.</b>

Struktura troškova, prema redosledu udela pojedinačnih grupa troškova, jednaka je kod svih usluga obuhvaćenih analizom (Tabela br. 12). Najviši udeo u ukupnim troškovima imaju troškovi zaposlenih. Ovaj udeo iznosi 58% kod dnevnog boravka, 50% kod usluge smeštaja u dom odnosno 49% kod stanovanja uz podršku. Najniži udeo, troškova zaposlenih u ukupnim troškovima usluge, od 41%, zabeležen je kod dnevnog boravka II. Troškovi korisnika imaju udeo u ukupnim troškovima od 37% kod stanovanja uz podršku, odmah zatim je dnevni boravak II sa udelom od 36% dok usluge u usluzi smeštaja u dom ovi troškovi učestvuju sa 33%. Najniže učešće troškova korisnika je kod dnevnog boravka I iznosi 30%. Troškovi objekta učestvuju u ukupnim troškovima usluge dnevni boravak II sa 23%. U troškovima domskog smeštaja troškovi objekta imaju udeo od 17%, kod stanovanja uz podršku ovaj udeo iznosi 14% odnosno 12% u troškovima dnevnog boravka.

Tabela br.12: Prikaz strukture troškova usluga po grupama troškova

Grupe troškova	Domski smeštaj	Stanovanje uz podršku	Dnevni boravak	Dnevni boravak II
<b>Troškovi korisnika</b>	32,62	36,63	30,24	36,34
<b>Troškovi zaposlenih</b>	49,89	49,08	57,56	40,79
<b>Troškovi objekta</b>	17,49	14,29	12,20	22,87
<b>Σ</b>	100	100	100	100

Tabela br.13: Prikaz relativnog odnosa troškova usluga po grupama usluga (Troškovi domskog smeštaja =100)

Grupe troškova	Domski smeštaj	Stanovanje uz podršku	Dnevni boravak	Dnevni boravak II
<b>Troškovi korisnika</b>	100	121,82	71,84	121,82
<b>Troškovi zaposlenih</b>	100	106,72	89,41	89,41
<b>Troškovi objekta</b>	100	88,59	54,06	143,00
<b>Σ</b>	<b>100</b>	<b>108,47</b>	<b>77,49</b>	<b>109,36</b>

Pri obračunu troškova usluga socijalne zaštite (Tabela br.11) korišćeni su iznosi koji u skladu sa okolnostima, lokalnim karakterom, tržišnim prilikama i potrebama korisnika, mogu da odstupaju od stvarnih cena. Dakle bilo bi pogrešno koristiti obračunate iznose kao prikaz cena usluga. Primena ujednačenih kriterijuma pri obračunu troškova usluga na osnovu minimalnih standarda pružanja usluga, prevashodno je omogućila uspostavljanje relativnih odnosa između troškova usluga. U poređenju sa uslugom domskog smeštaja, prema visini troškova najviše odstupa usluga dnevnog boravka čiji troškovi su niži za 23 indeksna poena. (Tabela br.13). Sa druge strane, troškovi dnevnog boravka II su viši za 9 indeksnih poena od troškova smeštaja u dom dok stanovanje uz podršku uzrokuje troškove koji su za 8 indeksnih poena viši od troškova domskog smešta.

## UTICAJ DEINSTITUCIONALIZACIJE NA LOKALNI EKONOMSKI RAZVOJ

### UTICAJ ZATVARANJA USTANOVA ZA SMEŠTAJ KORISNIKA SOCIJALNE ZAŠTITE NA RAZVIJENOST JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE

Vlada Republike Srbije, na godišnjem nivou, posebnom uredbom, utvrđuje jedinstvenu listu razvijenosti regiona i jedinica lokalne samouprave. Na ovaj način jedinice lokalne samouprave se razvrstavaju u prvu, drugu, treću i četvrtu grupu i devastirana područja<sup>36</sup>. Prvu grupu čine jedinice lokalne samouprave čiji je stepen razvijenosti iznad republičkog proseka. Drugom grupom su obuhvaćene opštine čiji je stepen razvijenosti u rasponu od 80% do 100% republičkog proseka. U treću grupu spadaju jedinice lokalne samouprave sa razvijenošću od 60% do 80% u odnosu na prosečan stepen razvijenosti u Republici Srbiji. Opštine čiji stepen razvijenosti ispod 60% od republičkog proseka razvrstane su u četvrtu kategoriju dok su kao devastirana područja označene opštine sa stepenom razvijenosti nižim od 50% proseka Republike Srbije.

Stepen razvijenosti jedinica lokalne samouprave izračunava se na osnovu propisane metodologije<sup>37</sup>. Metodologijom je predviđeno izračunavanje stepena razvijenosti opština primenom osnovnog i korektivnih pokazatelja ekonomske razvijenosti jedinice lokalne samouprave (ERO). Osnovni pokazatelj za merenje stepena ERO je zbir mase zarada i penzija u jedinici lokalne samouprave i prihoda budžeta jedinice lokalne samouprave po isključenju izvornih budžetskih prihoda i sredstava dobijenih od drugog organa na ime otklanjanja posledica vanrednih okolnosti, iskazan po glavi stanovnika. Korektivni pokazatelji su: demografski pad ili ras, stopa nezaposlenosti, i gustina naseljenosti.

U svrhu analize uticaja zatvaranja ustanova na stepen razvijenosti jedinica lokalne samouprave, vrednosti osnovnog pokazatelja ERO za 2013 godinu<sup>38</sup> biće umanjeni za prihode 15 ustanova za smeštaj<sup>39</sup> koje su raspoređene u 13 opština.

Tabela br.14: Promene u stepenu razvijenosti JLS usled zatvaranja ustanova za smeštaj korisnika SZ

	Korigovani ERO pre zatvaranja ustanove	Umanjeni korigovani ERO nakon zatvaranja ustanove	ERO razlika	Grupe razvijenosti pre zatvaranja ustanove	Grupe razvijenosti nakon zatvaranja ustanove
<b>Republika Srbija</b>	100	100			
Beograd	137,45	162,45	0,02	I grupa	I grupa
Pančevo	111,73	124,73	0,56	I grupa	I grupa
Kragujevac	86,28	106,28	0,97	I grupa	I grupa
Bačka Topola	99,44	85,44	1,91	II grupa	II grupa
Novi Bečej	92,02	76,02	3,66	III grupa	III grupa

<sup>36</sup> Vlada Republike Srbije "Uredba o utvrđivanju jedinstve liste regiona i jedinica lokalne samouprave za 2013. godinu" Službeni glasnik RS", br. 62/2013.

<sup>37</sup> Vlada Republike Srbije „Uredba o utvrđivanju metodologije za izračunavanje stepena razvijenosti regiona i jedinica lokalne samouprave" Službeni glasnik RS, br. 68/2011.

<sup>38</sup> Podatak dobijen od Ministarstva privrede – Sektor za regionalni razvoj i strateške analize privrede.

<sup>39</sup> Podaci preuzeti iz godišnjih izveštaja o izvršenju budžeta ustanova socijalne zaštite za 2013. godinu.

Žabalj	78,68	74,68	1,43	III grupa	III grupa
Paraćin	76,43	72,43	0,49	III grupa	III grupa
Plandište	77,53	54,53	11,25	III grupa	IV Grupa
Petrovac	72,03	56,03	1,79	IV Grupa	IV Grupa
Blace	76,95	55,95	1,72	IV Grupa	IV Grupa
Aleksinac	61,41	49,41	4,06	IV Grupa	Dev.
Doljevac	52,72	50,72	1,28	IV Grupa	IV Grupa
Tutin	42,29	34,29	1,91	Dev.	Dev.

Nakon oduzimanja prihoda ustanova za smeštaj od vrednosti korigovanog ERO, ovaj pokazatelj je u četiri opštine umanjen za manje od jedan, a u šest opština je umanjen za vrednost između jedan i dva. ERO pokazatelj za opštinu Novi Bečej umanjen je za 3,66, za opštinu Aleksinac umanjenje iznosi 4,06 dok je najupadljivije umanjen pokazatelj za opštinu Plandište, čak 11,25.

Usled umanjenja ERO pokazatelja dve jedinice Lokalne samouprave bi promenile grupe u koje su razvrstane prema stepenu razvijenosti. Opština Tutin bi bila razvrstana u devastirana područja dok bi opština Plandište iz treće prešla u četvrtu grupu razvrstavanja po stepenu razvijenosti.

Raspon ERO razlike (Tabela br.14) od 0,02 u Beogradu do 11,25 u Plandištu ukazuje na potrebu za daljom analizom koja bi objasnila ovu pojavu. Sa jedne strane radi o jedinicama lokalne samouprave čije se veličine bitno razlikuju (Tabela br.15). Sa druge strane u obuhvaćenim opštinama nalaze se ustanove za smeštaj korisnika socijalne zaštite koje su izrazito različitog kapaciteta.

Tabela br.15: Prikaz broja stanovnika i broja korisnika usluge smeštaja<sup>40</sup> po JLS

Jedinica lokalne samouprave	Broj stanovnika	Broj korisnika <sup>41</sup>
Beograd	1.664.218	82
Pančevo	122.916	296
Kragujevac	179.274	852
Bačka Topola	33.028	300
Novi Bečej	23.712	418
Žabalj	26.004	189
Paraćin	53.801	88
Plandište	11.165	529
Petrovac	30.853	273
Blace	11.557	89
Aleksinac	51.215	627
Doljevac	18.376	90
Tutin	31.163	271

Očigledno je da ne postoji međusobna povezanost skupa podataka o broju stanovnika i drugog skupa podataka o broju korisnika. Uspostavljanjem odnosa između broja stanovnika u određenoj jedinici lokalne samouprave i broja korisnika dolazi se do broja korisnika na 1000 stanovnika opštine (Tabela br. 16).

Tabela br.16: Prikaz broja korisnika na svakih 1000 stanovnika i ERO razlike po JLS

Jedinica lokalne samouprave	Broj korisnika <sup>42</sup> na svakih 1000 stanovnika	ERO razlika
-----------------------------	--	-------------

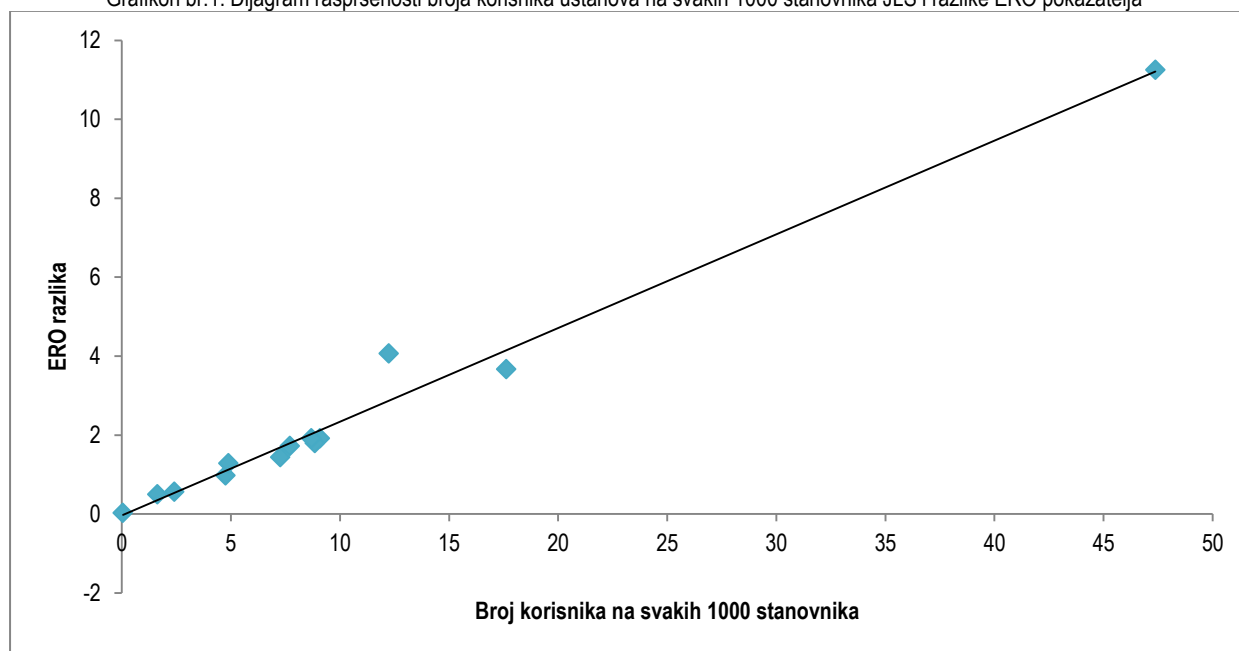
<sup>40</sup> Podatak se odnosi na ustanove za odrasle koje pretežno smeštaju korisnike sa fizičkim, mentalnim, senzornim i intelektualnim poteškoćama

<sup>41</sup> Isto kao 40

Beograd	0,05	0,02
Pančevo	2,41	0,56
Kragujevac	4,75	0,97
Bačka Topola	9,08	1,91
Novi Bečej	17,63	3,66
Žabalj	7,27	1,43
Paraćin	1,64	0,49
Plandište	47,38	11,25
Petrovac	8,85	1,79
Blace	7,70	1,72
Aleksinac	12,24	4,06
Doljevac	4,90	1,28
Tutin	8,70	1,91

Kako bi se proverila povezanost između broja korisnika ustanova za odrasle koje pretežno smeštaju korisnike sa fizičkim, mentalnim, senzornim i intelektualnim poteškoćama na svakih 1.000 stanovnika opštine i razlike u vrednosti ERO pokazatelja, izračunat je koeficijent korelacije ove dve varijable. Pearsonov koeficijent korelacije u ovom slučaju iznosi 0,99 što označava jaku, gotovo potpunu pozitivnu linearnu korelaciju (grafikon br.1). Dakle, veći broj korisnika ustanova za odrasle koje pretežno smeštaju korisnike sa fizičkim, mentalnim, senzornim i intelektualnim poteškoćama na svakih 1.000 stanovnika opštine uzrokuje veću razliku ERO pokazatelja.

Grafikon br.1: Dijagram raspršenosti broja korisnika ustanova na svakih 1000 stanovnika JLS i razlike ERO pokazatelja



## UTICAJ DEINSTITUCIONALIZACIJE NA LOKALNO TRŽIŠTE RADA

Pored osnovnog pokazatelja ekonomskog razvoja, metodologija za izračunavanje stepena razvijenosti regiona i jedinica lokalne samouprave predvidela je korektivni pokazatelj na osnovu stope nezaposlenosti<sup>43</sup>. Korektivna vrednost ovog pokazatelja je -5 za vrednosti stope iznad 15%. Ipak, sagledavanje uticaja kretanja na tržištu rada na lokalni razvoj zahteva nešto senzitivniji pristup i uključivanje niza dodatnih indikatora. Sledi projekcija kretanja na tržištu rada pri daljoj afirmaciji institucionalnog zbrinjavanja korisnika socijalne zaštite odnosno zatvaranju ustanova socijalne zaštite za smeštaj odraslih korisnika sa fizičkim, mentalnim, senzornim i intelektualnim poteškoćama.

### *Kretanje na lokalnom tržištu rada pri daljoj afirmaciji institucionalnog zbrinjavanja korisnika socijalne zaštite*

U ustanovama socijalne zaštite u Srbiji koje pretežno smeštaju odrasle korisnike sa fizičkim, mentalnim, senzornim i intelektualnim poteškoćama radilo je u 2013. godini 1618<sup>44</sup> zaposlenih. Udeo stručnih radnika, stručnih saradnika i negovateljskog osoblja, čiji je broj normiran Pravilnikom<sup>45</sup>, iznosio je 32% odnosno 525 zaposlenih (Tabela br. 17). Zdravstveni radnici su imali udeo od 18% u ukupnim broju zaposlenih, administrativni radnici su učestvovali sa udelom od 5,5% dok je broj tehničkih radnika imao udeo od 42%. Prema starosnoj dobi, udeo od 35% imaju zaposleni od 41 do 50 godina. Slede zaposleni starosti od 31 do 40 godina koji u ukupnom broju učestvuju sa 29% zatim zaposleni starosne dobi od 51 do 60 sa udelom od 25%. Svega 8% zaposlenih spada u starosnu grupu od 21 do 30 godina a najmanje, sa 1,6% su zastupljeni zaposleni sa više od 60 godina. Prema rodnoj strukturi, dominantan udeo od 73% imaju žene.

Imajući u vidu da su svi pružaoci usluga dužni da do aprila 2016. godine ispune uslove i standarde za pružanje usluga socijalne zaštite, projekcija kretanja na tržištu rada će se zasnivati upravo na tim standardima. Pravilnikom o bližim uslovima i standardima za pružanje usluga socijalne zaštite, u delu koji bliže uređuje kadrovsku strukturu, obuhvaćeni su samo stručni radnici, stručni saradnici i negovateljice tako da će samo ova tri stručna profila biti prikazana u projekciji.

Tabela br.17<sup>46</sup>: Prikaz broja zaposlenih stručnih radnika, stručnih saradnika i negovateljskog osoblja u ustanovama<sup>47</sup> po JLS

Jedinica lokalne samouprave	Stručni radnici	Stručni saradnici	Negovateljsko osoblje
Beograd	3	4	17
Pančevo	5	4	18
Kragujevac	11	10	96
Bačka Topola	2	4	14
Novi Bečej	4	4	37

<sup>43</sup> Vlada Republike Srbije „Uredba o utvrđivanju metodologije za izračunavanje stepena razvijenosti regiona i jedinica lokalne samouprave“ Službeni glasnik RS, br. 68/2011.

<sup>44</sup> Republički zavod za socijalnu zaštitu „Godišnji izveštaj o radu ustanova socijalne zaštite - 2013“

<sup>45</sup> Ministarstvo rada, zapošljavanja i socijalne politike: „Pravilnik o bližim uslovima i standardima za pružanje usluga socijalne zaštite“; Službeni glasnik RS broj 42/2013.

<sup>46</sup> Podaci su preuzeti iz Godišnjeg izveštaja o radu ustanova socijalne zaštite za 2013 godinu koji objavljuje Republički zavod za socijalnu zaštitu

<sup>47</sup> Podatak se odnosi na ustanove za odrasle koje pretežno smeštaju korisnike sa fizičkim, mentalnim, senzornim i intelektualnim poteškoćama

Žabalj	1	3	10
Paraćin	0	1	0
Plandište	8	4	48
Petrovac	3	7	20
Blace	2	4	9
Aleksinac	8	19	94
Doljevac	3	1	9
Tutin	2	6	30
<b>Ukupno</b>	<b>52</b>	<b>71</b>	<b>402</b>

Primenom standarda za pružanje usluga socijalne zaštite u pogledu broja zaposlenih i jednakih kriterijuma koji su korišćeni pri analizi troškovne efikasnosti potreban broj stručnih radnika, stručnih saradnika i negovateljskog osoblja je značajno veći i iznosi 1302 (Tabela br. 18).

Tabela br.18: Prikaz normiranog broj stručnih radnika, stručnih saradnika i negovateljskog osoblja u ustanovama<sup>48</sup>, na osnovu standarda pružanja usluga socijalne zaštite prema stručnom profilu po JLS.

Jedinica lokalne samouprave	Stručni radnici	Stručni saradnici	Negovateljsko osoblje
Beograd	4	3	21
Pančevo	10	7	74
Kragujevac	34	23	213
Bačka Topola	11	7	75
Novi Bečej	15	10	105
Žabalj	6	4	47
Paraćin	4	3	22
Plandište	20	16	132
Petrovac	16	11	68
Blace	4	3	22
Aleksinac	24	16	157
Doljevac	4	3	23
Tutin	11	7	68
<b>Ukupno</b>	<b>163</b>	<b>113</b>	<b>1026</b>

Imajući u vidu da je primena standarda za pružanje usluga socijalne zaštite obavezujuća za sve pružaoce usluga, 15 ustanova, koje su obuhvaćene ovom studijom, dužne su da angažuju dodatnih 778 stručnih radnika, stručnih saradnika i negovateljskog osoblja (Tabela br. 19) kako bi nastavili sa radom.

Tabela br.19: Prikaz razlike između aktuelnog i normiranog broja stručnih radnika, stručnih saradnika i negovateljskog osoblja u ustanovama<sup>49</sup> po JLS.

Jedinica lokalne samouprave	Stručni radnici	Stručni saradnici	Negovateljsko osoblje
Beograd	1	-1	4
Pančevo	5	3	56
Kragujevac	23	13	117
Bačka Topola	9	3	61
Novi Bečej	11	6	68
Žabalj	5	1	37

<sup>48</sup> Podatak se odnosi na ustanove za odrasle koje pretežno smeštaju korisnike sa fizičkim, mentalnim, senzornim i intelektualnim poteškoćama

<sup>49</sup> Isto kao 47

<b>Paraćin</b>	4	2	22
<b>Plandište</b>	12	12	84
<b>Petrovac</b>	13	4	48
<b>Blace</b>	2	-1	13
<b>Aleksinac</b>	16	-3	63
<b>Doljevac</b>	1	2	14
<b>Tutin</b>	9	1	38
<b>Ukupno</b>	111	42	625

Iz prethodnog proizilazi da će primena standarda u ustanovama socijalne zaštite, koje pretežno smeštaju odrasle osobe sa fizičkim, mentalnim, senzornim i intelektualnim poteškoćama, neizbežno uticati na lokalno tržište rada. Očekivana reakcija tržišta rada na pojačanu tražnju je pokretanje radne snage, stoga u nastavku dajemo pregled dodatnih potreba za stručnim radnicima, stručnim saradnicima i negovateljskim osobljem po upravnim okruzima (Tabela br. 20). Upravni okruzi nisu oblik lokalne samouprave već vid organizovanja rada državne uprave ali njihova primena u pregledu tražnje za određenim stručnim profilima omogućava uvid u minimum kretanja na tržištu rada između susednih opština koje obuhvata jedan okrug.

Tabela br.20: Prikaz razlike između aktuelnog i normiranog broja stručnih radnika, stručnih saradnika i negovateljskog osoblja u ustanovama<sup>50</sup> po upravnim okruzima.

<b>Upravni okrug</b>	<b>Stručni radnici</b>	<b>Stručni saradnici</b>	<b>Razlika</b>
<b>Grad Beograd</b>	1	-1	4
<b>Južnobanatski okrug</b>	17	15	140
<b>Šumadijski okrug</b>	23	13	117
<b>Severnobački okrug</b>	9	3	61
<b>Srednjobanatski okrug</b>	11	6	68
<b>Južnobački okrug</b>	5	1	37
<b>Pomoravski okrug</b>	4	2	22
<b>Braničevski okrug</b>	13	4	48
<b>Toplički okrug</b>	2	-1	13
<b>Nišavski okrug</b>	17	-1	77
<b>Raški okrug</b>	9	1	38
<b>Ukupno</b>	111	42	625

Prema podacima prikazanim u Tabeli br. 20, tražnja za stručnim radnicima, stručnim saradnicima i negovateljskim osobljem, koje je potrebno dodatno angažovati radi usaglašavanja sa standardima, skoncentrisana je u 11 od 25 upravnih okruga u Srbiji.

Sa aspekta ponude na tržištu rada, sa dovoljnom merom preciznosti, moguće je analizirati jedino ponudu stručnih radnika. Naime, za razliku od stručnih saradnika i negovateljskog osoblja, obrazovni profil stručnih radnika je precizno definisan Pravilnikom koji uređuje stručne poslove<sup>51</sup>. Prema odredbama ovog pravilnika osnovne stručne poslove u socijalnoj zaštiti, prema obrazovnom profilu, mogu obavljati: socijalni radnik, psiholog, pedagog, andragog, defektolog i specijalni pedagog.

<sup>50</sup> Isto kao 47

<sup>51</sup> Ministarstvo rada, zapošljavanja i socijalne politike „Pravilnik o stručnim poslovima u socijalnoj zaštiti Član. 5, stav 1“, Službeni glasnik RS, br. 1/2012 i 42/2013.

Uvidom u evidenciju Nacionalne službe za zapošljavanje može se konstatovati da je ponuda nezaposlenih socijalnih radnika, psihologa, pedagoga, andragoga, defektologa i specijalnih pedagoga značajno veća od potražnje koju će u narednom periodu izazvati usaglašavanje sa standardima u ustanovama koje su obuhvaćene ovom studijom (Tabela br. 21). Izuzetak čini Braničevska oblast u kojoj će nedostajati tri stručna radnika kako bi ustanova dostigla propisane standarde.

Tabela br. 21: Pregled razlike Broja dodatnih stručnih radnika koje je potrebno angažovati pri usaglašavanju rada ustanova<sup>52</sup> sa standardima i broja nezaposlenih u 2013. godini čiji obrazovni profil odgovara profilu stručnih radnika po upravnim okruzima

Administrativna oblast	Broj dodatnih stručnih radnika koje je potrebno angažovati pri usaglašavanju sa standardima	Broj nezaposlenih čiji obrazovni profil odgovara profilu stručnih radnika <sup>53</sup>	Razlika
Grad Beograd	1	552	551
Južnobanatski okrug	17	50	33
Šumadijski okrug	23	49	26
Severnobaački okrug	9	20	11
Srednjobanatski okrug	11	46	35
Južnobaački okrug	5	314	309
Pomoravski okrug	4	27	23
Braničevski okrug	13	10	-3
Toplički okrug	2	41	39
Nišavski okrug	17	242	225
Raški okrug	9	108	99
<b>Ukupno</b>	<b>111</b>	<b>1.459</b>	<b>1.348</b>

Slaba negativna korelacije broja dodatnih stručnih radnika koje je potrebno angažovati pri usaglašavanju sa standardima i broja nezaposlenih čiji obrazovni profil odgovara profilu stručnih radnika sa koeficijentom od 0,38 ukazuje na neuravnoteženost ponude i tražnje na tržištu rada u korist nezaposlenih na evidenciji Nacionalne službe za zapošljavanje.

#### *Kretanje na tržištu rada u okolnostima zatvaranja ustanova za smeštaj korisnika socijalne zaštite<sup>54</sup>*

Istovremeno zatvaranja svih 15 ustanova koje su obuhvaćene ovom studijom, neminovno bi izazvalo pad zaposlenosti odnosno rast nezaposlenosti u 13 jedinica lokalne samouprave u kojima se ustanove nalaze (Tabela br.22)

Tabela br.22: Smanjenje ukupnog broja registrovanih zaposlenih odnosno povećanje broja registrovanih nezaposlenih usled zatvaranja ustanova za smeštaj korisnika socijalne zaštite

Jedinica lokalne samouprave	Zaposlenost	Nezaposlenost
Beograd	-0,01%	0,07%
Pančevo	-0,38%	0,93%
Kragujevac	-0,78%	1,46%

<sup>52</sup> Podatak se odnosi na ustanove za odrasle koje pretežno smeštaju korisnike sa fizičkim, mentalnim, senzornim i intelektualnim poteškoćama

<sup>53</sup> Izvor: Nacionalna služba za zapošljavanje

<sup>54</sup> Podatak se odnosi na ustanove za odrasle koje pretežno smeštaju korisnike sa fizičkim, mentalnim, senzornim i intelektualnim poteškoćama



Bačka Topola	-1,51%	2,96%
Novi Bečej	-4,13%	4,83%
Žabalj	-1,97%	1,70%
Paraćin	-0,15%	0,19%
Plandište	-11,25%	15,63%
Petrovac	-1,92%	7,05%
Blace	-2,06%	2,06%
Aleksinac	-4,48%	3,54%
Doljevac	-2,31%	1,30%
Tutin	-3,24%	1,34%

Kao i u slučaju promena u visini osnovnog pokazatelja ekonomske razvijenosti JLS, kod oba indikator prikazana u tabeli broj 22 postoji snažna korelacija (0,97 odnosno 0,95) sa brojem korisnika ustanova za smeštaj na 1000 žitelja opštine.

Dalja analiza potencijalnih efekata deinstitucionalizacije na tržište rada, nakon zatvaranja ustanova, nalaže uvođenje tri pretpostavke koje bi upotpunile okolnosti eventualnog zatvaranja ustanova:

1. Zatvaranje ustanova za smeštaj podrazumeva prethodno obezbeđivanje drugog, adekvatnog vida podrške korisnicima iz tih ustanova. Shodno uslugama koje su predviđene Zakonom i drugim normativnim aktima, u slučaju zatvaranja ustanova za smeštaj odraslih korisnika socijalne zaštite sa fizičkim, mentalnim, senzornim i intelektualnim poteškoćama, svi korisnici domskog smeštaja postaju korisnici jedne od dve usluge koje se pružaju u društvenoj zajednici – dnevni boravak ili stanovanje uz podršku
2. Imajući u vidu da 15% od ukupnog broja korisnika ustanova koje su obuhvaćene analizom održava redovne kontakte sa svojim biološkim porodicama<sup>55</sup>, pretpostavićemo da bi u slučaju zatvaranja ustanova, ovaj udeo korisnika, živeo u porodičnom domaćinstvu uz podršku usluge dnevnog boravka. Ostali korisnici bi bili upućeni na uslugu stanovanja uz podršku.
3. U skladu sa načelom dostupnosti i individualizacije koje nalaže pružanje usluga socijalne zaštite na način koji obezbeđuje njihovu fizičku, geografsku i ekonomsku dostupnost, uz uvažavanje kulturoloških i drugih različitosti, usluge u zajednici će se pružati korisnicima u lokalnoj sredini iz koje potiču

Primenom standarda pružanja usluga, u skladu sa navedenim pretpostavkama, pružanje adekvatne podrške korisnicima kojima je usluga smeštaja u dom zamenjena nekom od „alternativnih“ uzrokovalo bi potrebu za angažovanjem 1406 zaposlenih (Tabela br.23) u svim upravnim okruzima u Srbiji.

Tabela br. 23: Obim i struktura potreba za angažovanjem zaposlenih za pružanje „alternativnih“ usluga korisnicima smeštaja u dom, po okruzima

Upravni okruzi	Dnevni boravak		Stanovanje uz podršku	
	Stručni radnici	Stručni saradnici	Stručni radnici	Negovateljsko osoblje
Grad Beograd	15	29	82	206

<sup>55</sup> Republički zavod za socijalnu zaštitu „Godišnji izveštaj o radu ustanova socijalne zaštite - 2013“

Zapadnobački okrug	1	3	8	20
Južnobanatski okrug	4	8	23	58
Južnobački okrug	5	9	27	67
Severnobanatski okrug	2	3	9	24
Severnobački okrug	2	4	10	25
Srednjobanatski okrug	2	5	13	33
Sremski okrug	3	6	17	42
Zlatiborski okrug	3	5	15	38
Kolubarski okrug	1	3	8	19
Mačvanski okrug	2	4	12	30
Moravički okrug	1	2	6	16
Pomoravski okrug	2	5	14	35
Rasinski okrug	2	3	9	24
Raški okrug	2	5	14	35
Šumadijski okrug	4	7	20	51
Borski okrug	1	2	7	16
Braničevski okrug	2	3	10	24
Zaječarski okrug	1	2	4	11
Jablanički okrug	1	2	6	14
Nišavski okrug	3	6	16	40
Pirotski okrug	1	1	3	8
Podunavski okrug	1	3	7	18
Pčinjski okrug	0	1	3	7
Toplički okrug	1	2	5	12
<b>Ukupno (Stručni profil)</b>	<b>62</b>	<b>123</b>	<b>349</b>	<b>872</b>
<b>Ukupno (Usluga)</b>		<b>185</b>		<b>1221</b>
<b>Ukupno</b>				<b>1406</b>

Kao što je to bio slučaju u prethodnom delu studije, analiza kretanja tržišta rada na strani ponude biće ograničena na stručne radnike. Očekivano, ponuda obrazovnih profila, koja odgovaraju propisanim kriterijumima za stručne radnike, je značajno iznad potražnje (Tabela br. 24). Ipak, koeficijent korelacije od 0,89 ukazuje na ravnomernu raspoređenost potražnje, po okruzima u odnosu na ponudu.

Tabela br. 24: Odnos ponude i potražnje za stručnim radnicima pri pružanju alternativnih usluga korisnicima domskog smeštaja u sredinama iz koje korisnici potiču

Administrativne oblasti	Stručni radnici	Nezaposleni obrazovnog profila stručnih radnika na evidenciji NZS <sup>56</sup>
Grad Beograd	97	555
Zapadnobački okrug	10	28
Južnobanatski okrug	27	63
Južnobački okrug	31	315
Severnobanatski okrug	11	8
Severnobački okrug	12	22
Srednjobanatski okrug	16	50
Sremski okrug	20	48
Zlatiborski okrug	18	64
Kolubarski okrug	9	11
Mačvanski okrug	14	23
Moravički okrug	7	34
Pomoravski okrug	17	27
Rasinski okrug	11	27

<sup>56</sup> Podatak je preuzet od Nacionalne službe za zapošljavanje – presek na dan 31. Januar 2013.

<b>Raški okrug</b>	17	110
<b>Šumadijski okrug</b>	24	60
<b>Borski okrug</b>	8	13
<b>Braničevski okrug</b>	11	13
<b>Zaječarski okrug</b>	5	22
<b>Jablanički okrug</b>	7	55
<b>Nišavski okrug</b>	19	253
<b>Pirotski okrug</b>	4	26
<b>Podunavski okrug</b>	9	22
<b>Pčinjski okrug</b>	3	54
<b>Toplički okrug</b>	6	43
<b>Ukupno</b>	410	1946

## FINANSIRANJE DEINSTITUCINALIZACIJE

### FINANSIRANJE PRUŽANJA USLUGA SOCIJALNE ZAŠTITE U ZAJEDNICI

Pravo građana na socijalnu zaštitu temelji se na Ustavu Republike Srbije odakle, u osnovi, potiče i obaveza finansiranja socijalne zaštite iz javnih sredstava. Član 69. Ustava Republike Srbije<sup>57</sup> propisuje pravo na socijalnu zaštitu građana i porodica kojima je neophodna društvena pomoć radi savladavanja socijalnih i životnih teškoća i stvaranja uslova za zadovoljavanje osnovnih životnih potreba. Dalje, u istom članu, navodi se da osobe sa invaliditetom uživaju posebnu zaštitu.

Zakon o socijalnoj zaštiti propisuje obavezu Republike Srbije, autonomne pokrajine i jedinica lokalne samouprave da obezbede obavljanje delatnosti u oblasti socijalne zaštite iz okvira svojih prava i dužnosti utvrđenih Ustavom i zakonom, putem osnivanja ustanova ili poveravanja vršenja tih delatnosti drugim pravnim i fizičkim licima<sup>58</sup>. Takođe, Zakon ističe da je na prvom mestu svako odgovoran za zadovoljenje sopstvenih životnih potreba i potreba svoje porodice<sup>59</sup>. Shodno tome, uređeno je i finansiranje usluga socijalne zaštite. Ovim Zakonom o socijalnoj zaštiti, predviđena je odgovornost korisnika, srodnika, lica koja su preuzela tu obavezu, Republike Srbije, autonomne pokrajine, odnosno jedinica lokalne samouprave za finansiranje pružanja usluga socijalne zaštite<sup>60</sup>. Sredstva za obezbeđivanje usluga socijalne zaštite mogu se pribavljati i putem donacija, kao i ustupanjem imovine, osnivanjem zadužbina i fondacija. Ovaj način finansiranja usluga socijalne zaštite u Srbiji nije ustaljen u praksi izuzev sredstava iz međunarodne saradnje koja u izmirivanju ukupnih troškova usluga socijalne zaštite za koje su nadležne lokalne samouprave, učestvuju sa 16%.

#### *Finansiranje pružanja „alternativnih“ usluga socijalne zaštite od strane korisnika*

Jedno od osnovnih načela u Zakonu o socijalnoj zaštiti je dužnost svake osobe da se stara o zadovoljavanju svojih osnovnih životnih potreba i osnovnih životnih potreba lica koje je dužan da izdržava.<sup>61</sup> Takođe, načelo nalaže odgovornost svake osobe da, u okviru svojih mogućnosti, svojim radom, prihodima i imovinom dužan da spreči, otklanja ili ublažava vlastitu socijalnu izolovanost kao i socijalnu izolovanost članova svoje porodice.

Zakonom je predviđeno različito učešće korisnika, srodnika odnosno lica koje je preuzelo tu obavezu u troškovima pružanja usluga, zavisno od vrste podrške koja se pruža. U troškovima usluge domskog smeštaja korisnik učestvuje svim svojim primanjima, prihodima i imovinom. Slično je i u slučaju usluge porodičnog smeštaja uz bitnu razliku izuzimanja prihoda ostvarenih po osnovu dečijeg dodatka, roditeljskog dodatka, dodatka za pomoć i negu drugog lica i uvećanog dodatka za pomoć i negu drugog lica, naknade za telesno oštećenje, primanja po osnovu nagrada i otpremnine za odlazak u penziju, kao i primanja po osnovu učeničkog i studentskog standarda.

<sup>57</sup> Narodna skupština Republike Srbije „Ustav Republike Srbije – Član 69.“, Službeni glasnik RS, br. 98/2006

<sup>58</sup> Narodna skupština Republike Srbije: „Zakon o socijalnoj zaštiti – član 9. stav 1“ Službeni glasnik RS, br. 24/2011

<sup>59</sup> Narodna skupština Republike Srbije: „Zakon o socijalnoj zaštiti – član 80. stav 1“ Službeni glasnik RS, br. 24/2011

<sup>60</sup> Narodna skupština Republike Srbije: „Zakon o socijalnoj zaštiti – član 212. stav 1“ Službeni glasnik RS, br. 24/2011

<sup>61</sup> Narodna skupština Republike Srbije: „Zakon o socijalnoj zaštiti – član 8.“ Službeni glasnik RS, br. 24/2011

Ukoliko su primanja korisnika nedovoljna za podmirenje troškova prethodno navedenih usluga zakon predviđa dužnost najbližih srodnika da učestvuju u troškovima pružanja podrške korisniku. Ishod postupka pred nadležnim sudom može biti sudsko poravnanje između korisnika i srodnika ili pravosnažna sudska odluka kojom se utvrđuje obaveza izdržavanja. Takođe, korisnik može dati saglasnost nadležnom centru za socijalni rad za upis hipoteke na svoje nepokretnosti radi obezbeđenja namirenja potraživanja za korišćenje usluga. Isti postupak pri utvrđivanju obaveza srodnika i namirenja potraživanja putem upisa hipoteke na nepokretnosti primenjuje se i kod ostvarivanja prava na novčanu socijalnu pomoć. Ranija istraživanja korišćenja novčane socijalne pomoći navode mehanizme utvrđivanju obaveza srodnika i namirenja potraživanja putem upisa hipoteke kao značajne prepreke pri korišćenju ovog prava (Matković, Mijatović i Stanić 2014, Satarić et al 2013, Matković i Petrović, 2012). Naime, korisnici doživljavaju postupak pred sudom kao vrlo komplikovan a sam čin podnošenja tužbe vide kao uzrok budućih loših odnosa sa srođnicima. Kod upisa prava na hipoteku, korisnici ističu neinformisanost o ovom mehanizmu i strah od svojevrsnog odricanja od imovine. Na drugoj strani, kod centara za socijalni rad postoji nedostatak motiva za primenu upisa hipoteke kao vida obezbeđenja namirenja potraživanja.

Izuzev usluge smeštaja u dom i porodičnog smeštaja kod kojih je zakonom uređeno učešće korisnika u troškovima kao i usluge procene i planiranja i neodložne intervencije kod kojih korisnik ne učestvuje u finansiranju, učešće korisnika u troškovima ostalih usluga uređuje se nižim pravnim aktima. Naime, kriterijume i merila za određivanje učešća korisnika u troškovima usluge socijalne zaštite propisuje ministar nadležan za socijalnu zaštitu, nadležni organ autonomne pokrajine, odnosno nadležni organ jedinice lokalne samouprave zavisno od toga gde se obezbeđuju sredstva za finansiranje usluge<sup>62</sup>. Na osnovu navedenih akata, nadležni centar za socijalni rad donosi odluku o učešću korisnika u troškovima usluge<sup>63</sup>. Na žalost, na centralnom i pokrajinskom nivou još uvek ne postoji legislativa koja uređuje ovu oblast. Na lokalnom nivou su retke jedinice lokalne samouprave koje su usvojile odgovarajuće odluke koje uređuju kriterijume i merila za određivanje učešća korisnika u troškovima usluge socijalne zaštite u skladu sa Zakonom. Elementi koji uređuju ovu materiju mogu se naći u pojedinim lokalnim odlukama o socijalnoj zaštiti koje opštine usvajaju na godišnjem nivou. Takođe, jedinice lokalne samouprave se oslanjaju na odluke koje su donete u skladu sa ranije važećim zakonom koji uređuje oblast socijalne zaštite.

Jedinstveno za sve usluge izuzev gorenavedenih je obaveza korisnika koji ostvaruju pravo na dodatak za pomoć i negu drugog lica i pravo na uvećani dodatak za pomoć i negu drugog lica, odnosno pravo na novčanu naknadu za pomoć i negu drugog lica po bilo kom osnovu, učestvuju sa najmanje 20% tog iznosa u troškovima usluge socijalne zaštite ako je ta usluga usmerena i na zadovoljenje potreba pomoći i nege<sup>64</sup>. Ne postoji zakonsko objašnjenje usluga koje su usmerene na zadovoljenje potreba pomoći i nege ali je, u skladu sa sadržajem usluga koje su u ovoj studiji nazvane "alternativnim" moguće tumačiti da se ove odredbe Zakona odnose, između ostalog, na uslugu dnevnog boravka i

<sup>62</sup> Narodna skupština Republike Srbije: "Zakon o socijalnoj zaštiti – član 212. stav 1" Službeni glasnik RS, br. 24/2011

<sup>63</sup> Narodna skupština Republike Srbije: "Zakon o socijalnoj zaštiti – član 214. stav 1" Službeni glasnik RS, br. 24/2011

<sup>64</sup> Narodna skupština Republike Srbije: "Zakon o socijalnoj zaštiti – član 213. stav 1" Službeni glasnik RS, br. 24/2011

stanovanja uz podršku. U svakom slučaju, ove odredbe Zakona o socijalnoj zaštiti se u praksi ne primenjuju. Naime, dodatak za negu i pomoć drugog lica je vid novčane podrške osobama koja zbog telesnog ili senzornog oštećenja ili intelektualnih poteškoća ne mogu samostalno da obavljaju osnovne dnevne aktivnosti. Pravo na naknadu za pomoć i negu drugog lica može se ostvariti na osnovu Zakona o penzijsko invalidskom osiguranju, za penzionere i osiguranike, odnosno na osnovu Zakona o socijalnoj zaštiti za građane koji nisu obuhvaćeni sistemom penzijsko invalidskog osiguranja. Kriterijumi za priznavanje prava na dodatak za negu i pomoć drugog lica nisu povezani sa materijalnim okolnostima korisnika već proizilaze isključivo iz zdravstvenog stanja. Postupak utvrđivanja zdravstvenog stanja odnosno stepena invaliditeta sprovodi organ veštačenja kao stručni organ formiran u skladu sa Zakonom o penzijskom i invalidskom osiguranju. Osobe koje su ostvarile pravo na dodatak za negu i pomoć drugog lica a utvrđeno im je najviši stepen telesnog oštećenje od 100% odnosno 70% po više osnova, mogu da ostvare pravo na uvećani dodatak. Uvećani dodatak za negu i pomoć drugog lica se ostvaruje u okviru sistema socijalne zaštite a građani koji su naknadu ostvarili u sistemu penzijsko-invalidskog osiguranja primaju razliku između ostvarenog iznosa i uvećanog dodatka. Dodatak za negu i pomoć drugog lica u celini se finansira iz budžeta Republike Srbije. Ipak imajući u vidu da se radi o pravu pojedinca na određeni vid materijalne podrške, eventualno korišćenje tih sredstava za učešće u troškovima usluga socijalne zaštite bi se tumačilo kao direktno učešće korisnika.

#### *Finansiranje pružanja „alternativnih“ usluga socijalne zaštite sa lokalnog nivoa*

Lokalni nivo finansiranja pružanja usluga socijalne zaštite obuhvata izdatke iz budžeta autonomne pokrajine i budžeta jedinica lokalne samouprave.

Autonomna pokrajina nema direktnu obavezu finansiranja usluga u zajednici. Ove usluge se mogu finansirati iz pokrajinskog budžeta po dva indirektna osnova<sup>65</sup>. Prvi proizilazi iz obaveze finansiranja programa unapređenja socijalne zaštite u autonomnoj pokrajini i finansiranja usluga socijalne zaštite od posebnog značaja za autonomnu pokrajinu. Program unapređenja socijalne zaštite obuhvata mere i aktivnosti za podsticaj i razvoj postojećih i novih usluga socijalne zaštite<sup>66</sup>. Dakle, autonomna pokrajina može finansirati usluge socijalne zaštite za koje je u programu unapređenja ocenjeno da su od posebnog interesa. Drugi osnov je finansiranje programa rada ustanova čiji je osnivač autonomna pokrajina, osim ustanova domskog smeštaja. U ovom slučaju postoji neznatna nedoslednost u Zakonu. Naime, ustanove za smeštaj mogu pružati i druge usluge socijalne zaštite. Doslednim tumačenjem zakona autonomna pokrajina ne može finansirati usluge koje pruža ustanova za smeštaj. Ipak, jasna je namera zakonodavca da se iz obaveze finansiranja od strane autonomne pokrajine izume finansiranje usluge smeštaja a ne celokupna delatnost.

Nadležni organ Autonomne pokrajine Vojvodine je, u skladu sa Zakonom, doneo Program unapređenja socijalne zaštite za 2014. godinu<sup>67</sup>. Programom unapređenja socijalne zaštite u

<sup>65</sup> Narodna skupština Republike Srbije: "Zakon o socijalnoj zaštiti – član 208. stav 1" Službeni glasnik RS, br. 24/2011

<sup>66</sup> Narodna skupština Republike Srbije: "Zakon o socijalnoj zaštiti – član 20. stav 2" Službeni glasnik RS, br. 24/2011

<sup>67</sup> Pokrajinski sekretarijat za zdravstvo, socijalnu politiku i demografiju "Rešenje o utvrđivanju Programa unapređenja socijalne zaštite u Autonomnoj Pokrajini Vojvodini u 2014. godini", Službeni list AP Vojvodine", br. 9/2014

Autonomnoj Pokrajini Vojvodini, predviđeno je finansiranje odnosno sufinansiranje postojećih usluga socijalne zaštite, programa podrške, mera i aktivnosti, čiji je cilj podsticaj, razvoj i unapređenje kvaliteta postojećih usluga socijalne zaštite kojima se obezbeđuje pružanje adekvatne, kvalitetne usluge u skladu sa specifičnim potrebama korisnika - dece, mladih, odraslih i starih. Programom su određene grupe korisnika usluga čije finansiranje se planira za 2014. godinu i to deca i mladi bez roditeljskog staranja ili u riziku od gubitka roditeljskog staranja; sa smetnjama u razvoju; u sukobu sa roditeljima, starateljom i zajednicom; žrtve zlostavljanja i zanemarivanja; nasilja i eksploatacije i žrtve trgovine ljudima. Takođe, kao prioritetna grupa korisnika, navedeni su i odrasli i stari čije je blagostanje, bezbednost i produktivan život u društvu ugrožen rizicima usled starosti, invaliditeta, bolesti, porodičnih i drugih životnih okolnosti. Programom je još predviđeno da se usluge socijalne zaštite finansiraju putem javnog konkursa. Kriterijumi izbora pružaoca usluga čiji će se rad finansirati iz budžeta Autonomne Pokrajine Vojvodine određeni su Pravilnikom<sup>68</sup>.

Jedinicama lokalne samouprave Zakonom je, između ostalog, dodeljena odgovornost finansiranja dnevnih usluga u zajednici i usluga stanovanja uz podršku osoba sa invaliditetom u opštinama čiji je stepen razvijenosti iznad republičkog proseka<sup>69</sup>. Takođe, jedinice lokale samouprave finansiraju programe rada ustanova čiji su osnivači, koje u svom delokrugu mogu imati i „alternativne“ usluge socijalne zaštite. Programi unapređenja socijalne zaštite u jedinici lokalne samouprave su još jedan vid finansiranja alternativnih usluga od strane opština. Naime, lokalne samouprave su dužne da programom unapređenja socijalne zaštite utvrde mere i aktivnosti za podsticaj i razvoj postojećih i novih usluga socijalne zaštite<sup>70</sup>.

Mapiranje usluga socijalne zaštite u nadležnosti lokalne samouprave (CLDS 2013) pokazalo je da se, tokom 2012. godine, u 138 od 145 opština pružale neke od usluga koje se po pravilu finansiraju sa lokalnog nivoa. Usluge dnevnog boravka za decu i mlade sa teškoćama u razvoju pružale su se u 49% JLS, za stare u 8% dok je dnevni boravak za mlade sa problemima u ponašanju organizovan u 7% opština u Srbiji. Usluga dnevnog boravka za odrasle osobe sa invaliditetom je, tokom 2012. godine pružana u svega dve jedinice lokalne samouprave. Stanovanje uz podršku za mlade koji se osamostaljuju organizovano je u 10% opština a za osobe sa invaliditetom ova usluga je pružana u 3% JLS. Istim istraživanjem su prikupljeni i podaci o finansiranju usluga u zajednici. U ukupnim troškovima dnevnog boravka za decu i mlade sa teškoćama u razvoju jedinice lokalne samouprave su učestvovala sa 83% sredstava. Troškovi dnevnog boravka za stare su finansirani iz lokalnih budžeta sa udelom od 54% dok su u troškovima dnevnog boravka za decu u sukobu sa zakonom opštine učestvovala sa 90%. Stanovanje uz podršku za mlade koji se osamostaljuju je u potpunosti finansirano iz sredstava lokalne samouprave a udeo sredstava iz opštinskih budžeta u troškovima stanovanja uz podršku za osobe sa invaliditetom iznosio je 72%.

<sup>68</sup> Pokrajinski sekretar za zdravstvo, socijalnu politiku i demografiju "Pravilnik o postupku i kriterijumima za dodelu sredstava Pokrajinskog sekretarijata za zdravstvo, socijalnu politiku i demografiju za realizaciju programa unapređenja socijalne zaštite Autonomne pokrajine Vojvodine u 2014. godini".

<sup>69</sup> Narodna skupština Republike Srbije: "Zakon o socijalnoj zaštiti – član 208. stav 1" Službeni glasnik RS, br. 24/2011

<sup>70</sup> Narodna skupština Republike Srbije: "Zakon o socijalnoj zaštiti – član 20. stav 4" Službeni glasnik RS, br. 24/2011

Ustanove za pružanje usluga koje su u nadležnosti jedinica lokalne samouprave osnovalo je, do kraja 2013. godine pet opština i gradova. Lokalne zajednice u Srbiji nisu pokazale interesovanje za osnivanjem složenijih modela ustanove socijalne zaštite, putem međuopštinske saradnje ili javno – privatnog partnerstva. Jedinice lokalne samouprave su sklonije poveravanju pružanja usluga centrima za socijalni rad. Naime, Zakonom je predviđeno da centri za socijalni rad mogu pružati usluge procene i planiranja a druge usluge socijalne zaštite mogu pružati samo u okviru svoje posebne organizacione jedinice, ako dobije licencu za pružanje određene usluge i ako u lokalnoj zajednici nema drugog ovlašćenog pružaoca usluge socijalne zaštite<sup>71</sup>. Ovakvo rešenju pri obezbeđivanju usluga socijalne zaštite primenile su, u različitom obimu i sadržaju, sve jedinice lokalne samouprave u Srbiji. Dodatni vid finansiranja usluga u zajednici od strane lokalnih vlasti je prenošenje sredstava ustanovama za smeštaj u sredinama u kojima je republika Srbija osnovala takve organizacije. Koristeći postojeće kapacitete, opštine i gradovi, na taj način, finansiraju pružanje usluga u zajednici kao dodatnu delatnost ustanova koje pružaju uslugu smeštaja.

Jedinice lokalne samouprave, zaključno sa 2013. godinom nisu utvrđivale lokalni program unapređenja socijalne zaštite. Tek u prvoj polovini 2014. godine dve jedinice lokalne samouprave su usvojile ovakav dokument. Ipak, rasprostranjena je praksa utvrđivanja lokalnih strategija socijalne zaštite koje postoje u većini lokalnih samouprava a čija namena je slična nameni programa unapređenja socijalne zaštite. Pregledom strateških dokumenata jedinica lokalne samouprave, može se izdvojiti nekoliko karakteristika. Planiranje potreba za socijalnom zaštitom zasniva se na aktuelnom broju korisnika bez projekcije potreba u srednjem roku. Gotovo sve opštine, izuzev većih gradova, ističu potrebu za osnovnim stručnim i materijalnim kapacitetima kao preduslov za pružanje usluga socijalne zaštite. Dalje, upadljivo je odsustvo međuopštinske saradnje u zajedničkom finansiranju usluga u zajednici. Deinstitutionalizacija, u smislu povratka korisnika iz ustanova za smeštaj, nije obuhvaćena strateškim dokumentima jedinica lokalnih samouprava. Najupečatljivija karakteristika lokalnih strateških dokumenata je nestabilno finansiranje usluga socijalne zaštite uz pretežno oslanjanje na eksterna finansijska sredstva na koja jedinice lokalne samouprave nemaju nikakav ili imaju veoma ograničen uticaj.

#### *Finansiranje pružanja „alternativnih“ usluga socijalne zaštite sa centralnog nivoa*

Centralni nivo odlučivanja ima pretežnu obavezu finansiranja usluge smeštaja u dom i porodičnog smeštaja. Direktna obaveza finansiranja „alternativnih“ usluga od strane centralne vlasti odnosi se na uslugu stanovanja uz podršku za osobe sa invaliditetom, u jedinicama lokalne samouprave čiji je stepen razvijenosti, ispod proseka u Republici Srbiji<sup>72</sup>.

Sa ciljem obezbeđivanja usluga u zajednici na teritoriji cele zemlje i pružanja podrške jedinicama lokalne samouprave u ispunjavanju obaveza iz oblasti socijalne zaštite, Zakon o socijalnoj zaštiti je predvideo primenu namenskih transfera<sup>73</sup> u skladu sa zakonom kojim se uređuje finansiranje

<sup>71</sup> Narodna skupština Republike Srbije: „Zakon o socijalnoj zaštiti – član 122. stav 1“ Službeni glasnik RS, br. 24/2011.

<sup>72</sup> Narodna skupština Republike Srbije: „Zakon o socijalnoj zaštiti – član 206. stav 1“ Službeni glasnik RS, br. 24/2011

<sup>73</sup> Narodna skupština Republike Srbije: „Zakon o socijalnoj zaštiti – član 207.“ Službeni glasnik RS, br. 24/2011.



jedinica lokalne samouprave, iz budžeta Republike Srbije. Ovaj mehanizam omogućava usmeravanje finansijskih sredstava koja se mogu koristiti isključivo u unapred određene svrhe, sa centralnog na lokalni nivo. Putem namenskih transfera, između ostalog, mogu se finansirati usluge socijalne zaštite u nadležnosti lokalnih vlasti u jedinicama lokalne samouprave čiji je stepen razvijenosti ispod republičkog proseka. Takođe, na ovaj način mogu se finansirati usluge koje su programom unapređenja socijalne zaštite u Republici Srbiji označene kao usluge od posebnog značaja. Predviđeno je Vlada Republike Srbije utvrdi visinu namenskog transfera, kriterijume za njegovu raspodelu po pojedinim jedinicama lokalne samouprave, kriterijume za učešće lokalne samouprave i dinamiku prenosa sredstava, kao i usluge socijalne zaštite od posebnog značaja za Republiku Srbiju.

Ministarstvo nadležno za socijalnu zaštitu, od usvajanja Zakona o socijalnoj zaštiti, nije nabavljalo usluge stanovanja uz podršku od eksternih pružaoca usluga ali je koristilo mogućnost finansiranja ove usluge putem finansiranja ustanova za smeštaj koje u svom sastavu imaju jedinice za stanovanje uz podršku. Takođe, usluge stanovanja uz podršku, kao i druge usluge socijalne zaštite, finansirane su sa centralnog nivoa na osnovu člana 38. Zakona o udruženjima<sup>74</sup> koji propisuje finansiranje programa od javnog interesa iz budžeta Republike Srbije. Ova oblast detaljnije je uređena Uredbom<sup>75</sup> koja obuhvata kriterijume, uslove, obim, način i postupak dodele, sredstava za podsticanje programa koje realizuju udruženja, a koji su od javnog interesa. U praksi su se učvrstile dve vrste konkursa za finansiranje rada organizacija civilnog društva koje pružaju usluge socijalne zaštite - Konkursi za finansiranje projekata za unapređenje položaja osoba sa invaliditetom i Konkurs za finansiranje projekata za unapređenje sistema socijalne zaštite i pružanje usluga socijalne zaštite<sup>76</sup>. Tokom 2013. i 2014. godine nadležno Ministarstvo je raspisalo 10 ovakvih konkursa. Podatak o ukupnom iznosu sredstava koji je utrošen putem konkursa za finansiranje projekata za unapređenje položaja osoba sa invaliditetom nije dostupan. Nasuprot odredbi Uredbe<sup>77</sup> koja nalaže isticanje obima sredstava koja se dodeljuju, ovaj podatak nije naveden u konkursnoj dokumentaciji za finansiranje projekata za unapređenje položaja osoba sa invaliditetom. Pri dodeli sredstava za projekte organizacija civilnog društva iz oblasti socijalne zaštite utrošeno je 257.911.314,48 dinara. Važno je naglasiti da nije celokupan iznos utrošen na usluge socijalne zaštite koje su bile jedna u nizu namena ovih konkursa. Kriterijumi za dodelu sredstava su pretežno administrativnog karaktera i sadrže uslove za podnosiocima prijave, trajanje projekta, lokaciju, broj predloga i odobrenih projekata po podnosiocu prijave i vrstu troškova koja se može uvrstiti u budžet projekta. Upadljivo je odsustvo bližih kriterijuma opravdanosti projektnih predloga kao i kriterijuma koji nalažu usaglašavanje projektnih aktivnosti sa strateškim smernicama Ministarstva. Samo su u jednom slučaju kriterijumi za dodelu sredstava obuhvatali usaglašenost sa Strategijom razvoja socijalne zaštite i Strategijom unapređenja položaja osoba sa invaliditetom i to izvan perioda koji predviđa strategija koja se odnosi na oblast socijalne zaštite. U postupku dodele sredstava izostavljena je obaveza vrednovanja projektnih predloga koju nalaže

<sup>74</sup> Narodna Skupština Republike Srbije, „Zakon o udruženjima – član 38.“, Službeni glasnik RS, br. 51/2009.

<sup>75</sup> Vlada Republike Srbije, „Uredba o sredstvima za podsticanje programa ili nedostajućeg dela sredstava za finansiranje programa od javnog interesa koja realizuju udruženja“, Službeni glasnik RS, br. 8/12

<sup>76</sup> <http://www.minrzs.gov.rs/lat/konkursi>

<sup>77</sup> Vlada Republike Srbije, „Uredba o sredstvima za podsticanje programa ili nedostajućeg dela sredstava za finansiranje programa od javnog interesa koja realizuju udruženja – član 5. stav 2“, Službeni glasnik RS, br. 8/12

Uredba<sup>78</sup>. Umesto predviđenog vrednovanja sredstva se dodeljuju na osnovu opšte ocene projekta koju obavlja posebno imenovana Komisija.

Mehanizam namenskih transfera nije primenjen usled izostanka bližeg uređenja ove oblasti putem podzakonskog akta. Umesto namenskih transfera, nadležno ministarstvo svake godine raspisuje konkurs koji je namenjen podršci jedinicama lokalne samouprave u uspostavljanju usluga u zajednici za koje su nadležne opštine i gradovi. Iako nije preciziran pravni osnov za primenu ovog vida finansiranja usluga socijalne zaštite u lokalnim zajednicama, konkursi Ministarstva koji su namenjeni lokalnim samoupravama, prema svojoj nameni, donekle nalikuju mehanizmu namenskih transfera. Na konkursu mogu učestvovati opštine treće i četvrte grupe i devastirana područja u skladu sa Uredbom Vlade Srbije o utvrđivanju jedinstvene liste razvijenosti regiona i jedinica lokalne samouprave. Sredstva koja se dodeljuju putem ovog konkursa mogu se koristiti za podsticanje i razvoj usluga socijalne zaštite, poboljšanje njihovog kvaliteta i poboljšanje materijalnog statusa najugroženijih kategorija stanovništva. Kriterijumi su pretežno administrativni kao i kod konkursa za organizacije civilnog društva. Tokom 2013 i 2014 godine nadležno Ministarstvo je raspisalo samo jedan konkurs koji je namenjen lokalnim samoupravama a opredeljena sredstva su iznosila 60.370.910,00. Ukoliko se se uspostavlja delimična analogija između namenskih transfera koji su predviđeni Zakonom i finansiranja usluga sa centralnog nivoa vlasti putem konkursa koji su namenjeni organizacijama civilnog društva i jedinicama lokalne samouprave, važno je istaći da je, u Obrazloženju nacrta Zakona o socijalnoj zaštiti<sup>79</sup>, predlagač naveo da je za namenske transfere potrebno obezbediti 450.000.000 dinara na godišnjem nivou.

#### FINANSIRANJE TRANZICIONOG PROCESA DEINSTITUCIONALIZACIJE

Stabilne usluge podrške korisnicima u lokalnoj zajednici su preduslov deinstitucionalizacije. Uređivanje finansiranja pružanja usluga u zajednici, na dugotrajno održiv način, doprinosi pre svega prevenciji smeštaja u ustanove rezidencijalnog karaktera. Međutim, reforma sistema, kojom se prelazi sa dominantne rezidencijalne zaštite na pružanje podrške korisnicima putem usluga u zajednici je značajno dinamičnija i sadržajna od samog pružanja usluga. Ovaj tranzicioni proces obuhvata niz aktivnosti koje zahtevaju angažovanje dodatnih resursa. Ove aktivnosti a time i troškovi koji iz njih proizilaze, mogu se svrstati u četiri grupe:

1. Transformacija postojećih ustanova koja obuhvata strukturalno prilagođavanje kapaciteta organizacije potrebama koje proizilaze iz pružanja podrške korisnicima u lokalnoj zajednici;
2. Uspostavljanje usluga u lokalnoj zajednici;
3. Paralelno funkcionisanje sistema u kome dominira rezidencijalno zbrinjavanje i sistema koji se pretežno oslanja na usluge u lokalnoj sredini:

<sup>78</sup> Vlada Republike Srbije, "Uredba o sredstvima za podsticanje programa ili nedostajućeg dela sredstava za finansiranje programa od javnog interesa koja realizuju udruženja – član 7. stav 1", Službeni glasnik RS, br. 8/12

<sup>79</sup> Ministarstvo rada zapošljavanja i socijalne politike: "Obrazloženje nacrta Zakona o socijalnoj zaštiti", dostupno na: <http://www.rsjp.gov.rs/misljenja/135/obr/Obrazlozenje%20Nacrta%20zakona%20o%20socijalnoj%20zastiti.pdf>, 2010.

### *Finansiranje transformacije ustanova*

Proces deinstucionalizacije nije direktno pominjan u legislativnom okviru koji uređuje socijalnu zaštitu, za razliku od transformacije ustanova za koju su ponuđena konkretna rešenja. Zakon uređuje finansiranje troškova transformacije ustanova putem ranije pominjanog mehanizma namenskih tranfera<sup>80</sup>. Ovim vidom finansiranja mogu se obuhvatiti svi troškovi transformacije. Takođe izdaci za transformaciju se mogu obezbediti putem finansiranja programa rada ustanova čiji je osnivač Republika Srbija a sredstva se obezbeđuju iz centralnog budžeta<sup>81</sup>. Ipak rasčlanjivanjem troškova mogu se uvideti dodatni načini finansiranja prilagođavanja ustanova aktuelnim potrebama. Naime, transformacija ustanova obuhvata prilagođavanje kadrovskih kapaciteta, kao i prilagođavanje fizičke infrastrukture.

Odgovornost za finansiranje stručnog usavršavanja data je samim ustanovama i zaposlenima<sup>82</sup>. Posmatrano u širem kontekstu stručno usavršavanje se može finansirati namenskim transferima kao jedan od troškova transformacije ustanove ali i na osnovu programa unapređenja socijalne zaštite ukoliko se unapređenje kompetencija oceno kao aktivnost od posebnog interesa. Na osnovu prethodnih analiza u ovoj studiji, može se očekivati višak zaposlenih u ustanovama koje su obuhvaćene transformacijom. Budući da se na zaposlene u ustanovama socijalne zaštite primenjuju propisi o radu, neophodno bi bilo sačiniti socijalne programe ustanova<sup>83 84</sup> u skladu sa potrebama transformacije. Ovim programom poslodavac je dužan da, između ostalog utvrdi mere za zapošljavanje, prekvalifikaciju ili dokvalifikaciju, kao i sredstva za rešavanje socijalno-ekonomskog položaja viška zaposlenih.

Prilagođavanje fizičke infrastrukture ustanove potrebama transformacije zavisi od osnivača. Osnivač svih ustanova za smeštaj korisnika, koje su ovde obuhvaćene, je Vlada Republike Srbije. Imajući u vidu da se transformacijom fokus rada okreće ka uslugama u zajednici može se očekivati prenošenje osnivačkih prava na jednu ili više jedinica lokalne samouprave. U oba slučaja osnov finansiranja prilagođavanja objekta za pružanje usluga bio bi program unapređenja socijalne zaštite koji se donosi na nacionalnom odnosno lokalnom nivou. Prenoenju osnivačkih prava na više jedinica lokalne samouprave prethodilo bi međusobno ugovorno uređivanje odnosa između opština<sup>85</sup>.

### *Finansiranje uspostavljanja usluga socijalne zaštite u lokalnoj zajednici*

Uspostavljanje usluga socijalne zaštite u lokalnoj zajednici podrazumeva angažovanje sredstava za započinjanje delatnosti i obuhvata obuku kadrova, obezbeđivanje adekvatnog prostora i nabavku opreme. Dakle radi se o svojevrsnom investicionom ulaganju za šta je odgovoran osnivač organizacije koja pruža usluge<sup>86</sup>. U okolnostima kada se kao osnivač pojavljuje javna uprava, sredstva za ovu vrstu izdataka se obezbeđuju na isti način kao i sredstva za pružanje usluga.

<sup>80</sup> Narodna skupština Republike Srbije: "Zakon o socijalnoj zaštiti – član 207. stav 1, tačka 2" Službeni glasnik RS, br. 24/2011.

<sup>81</sup> Narodna skupština Republike Srbije: "Zakon o socijalnoj zaštiti – član 206. stavovi 2, 3, 4, 5" Službeni glasnik RS, br. 24/2011.

<sup>82</sup> Narodna skupština Republike Srbije: "Zakon o socijalnoj zaštiti – član 143. stav 2" Službeni glasnik RS, br. 24/2011.

<sup>83</sup> Narodna skupština Republike Srbije: "Zakon o radu", Službeni glasnik RS br. 24/05, 61/05, 54/09, 32/13 i 75/14

<sup>84</sup> Narodna skupština Republike Srbije: "Zakon o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti", Službeni glasnik RS br. 36/09 i 88/10

<sup>85</sup> Narodna skupština Republike Srbije: "Zakon o socijalnoj zaštiti – član 113. stav 2" Službeni glasnik RS, br. 24/2011.

<sup>86</sup> Narodna skupština Republike Srbije: "Zakon o socijalnoj zaštiti – član 113. stav 1" Službeni glasnik RS, br. 24/2011.

Pluralizacija pružalaca usluga, koja je uvedena Zakonom iz 2011. godine, omogućila je da se u ulozi osnivača organizacije za pružanje usluga socijalne zaštite javljaju i organizacije izvan javnog sektora poput privatnih organizacija i organizacija civilnog društva. Izvori investicionih sredstava su dakle u skladu sa osnivačkom prirodom organizacija. Kod privatnih organizacija se podrazumeva da se radi o sredstvima koja potiču sa tržišta kapitala dok se kod organizacija civilnog društva radi pretežno o donatorskim sredstvima ili se izvori vezuju za prethodno obavljanje komercijalne delatnosti u skladu sa Zakonom. Donatorska sredstva pri uspostavljanju usluga mogu da potiču i iz javnih izvora. Ovo je slučaj kada se usluga uspostavlja putem javnih konkursa namenjenih organizacijama civilnog društva koje raspisuju različiti nivoi vlasti a o koji su obrađeni u prethodnom poglavlju o finansiranju pružanja usluga.

Investiciona ulaganja u uspostavljanje usluga socijalne zaštite mogu da potiču i iz mešovitenih izvora primenom modela javno privatnog partnerstva.

#### *Finansiranje paralelnog funkcionisanja sistema*

Deinstitucionalizacija obuhvata istovremeno smanjenje broja korisnika u ustanovama i povećanje broja onih korisnika čije potrebe se ispunjavaju u lokalnoj zajednici. Ovaj proces se ne može sprovesti u kratkom roku i podrazumeva dostupnost oba vida podrške korisnicima sa nesmanjenim kapacitetom sve dok se ne obezbedi dovoljna stabilnost i rasprostranjenost usluga koje se pružaju u lokalnoj zajednici (vidi Medeiros et al. 2007). Iako se radi o izvesnom dupliranju troškova ovi izdaci su neizbežni radi stabilnosti i sigurnosti korisnika koji su u ustanovama za smeštaj kao i korisnika u čijim lokalnim sredinama još uvek nisu uspostavljene adekvatne usluge koje odgovaraju njihovim potrebama. Ova vrsta izdataka se ne finansira iz posebnih izvora jer se radi o troškovima uspostavljanja i pružanja usluga. Specifičnost ovih izdataka je u njihovom smanjivanju tokom procesa deinstitucionalizacije. Značaj ovih troškova se ogleda u mogućnosti preusmeravanja sredstava sa pružanja usluga smeštaja na usluge u zajednici. Preusmeravanje ovih sredstava, kako je planirano Strategijom, može se izvršiti tek nakon postizanja dovoljne stabilnosti u rasprostranjenosti usluga koje se pružaju u lokalnoj zajednici. Zakon o socijalnoj zaštiti predvideo je model prevencije dela ovih troškova. Naime, imajući u vidu da sve organizacije koje pružaju usluge socijalne zaštite imaju obavezu licenciranja a time i ispunjavanja standarda pružanja usluga, očekivano je da bi bila potrebna dodatna ulaganja u ustanove za smeštaj. Sa ciljem izbegavanja dodatnih investicija u kapacitete čijem se umanjenju teži, ustanovama koje se nalaze u transformaciji je dato pravo na ograničenu licencu na osnovu plana transformacije<sup>87</sup>.

<sup>87</sup> Narodna skupština Republike Srbije: "Zakon o socijalnoj zaštiti – član 180. stav 5" Službeni glasnik RS, br. 24/2011.

## ZAVRŠNA RAZMATRANJA

### ALTERNATIVNE USLUGE

Determinacija takozvanih alternativnih usluga ima veoma ograničen domet. Izbor usluga socijalne zaštite prevashodno zavisi od potreba korisnika. Ukoliko su potrebe korisnika adekvatno procenjene usluge socijalne zaštite ne mogu predstavljati alternativu jedna drugoj već svrsishodnu podršku građanima. Dakle usluge u osnovi nisu pitanje izbora na šta reč „Alternativno upućuje“, nego potreba koje korisnik ima. Termin „Alternativne usluge“ ima smisla u tranzicionom periodu koji se od sistema sa dominantnom rezidencijalnom brigom o korisnicima kreće ka raznovrsnijoj podršci u lokalnoj zajednici. U ovakvom procesu jedan od kriterijuma, pri formulisanju sadržaja, do tada ne razvijenih usluga, je i njihov potencijal da zamene uslugu smeštaja u ustanovu kao najrestriktivniji vid podrške korisnicima. Nasuprot tome, u okolnostima već razvijenih različitih vidova podrške izbor usluge odražava njen potencijal da odgovori na potrebe korisnika i teško da jedna drugoj mogu predstavljati alternativu, barem kada se radi o standardnim uslugama.

Jedan od reformskih pravaca u socijalnoj zaštiti podrazumevao je pomeranje težišta podrške građanima sa smeštaja u instituciju ka uslugama u zajednici koje bi u manje restriktivnom okruženju i, po svemu, njima bliskoj sredini, ispunile potrebe korisnika. Na ovaj način započet je tranzicioni proces koji nužno obuhvata i iznalaženje adekvatnije zamene za institucionalni smeštaj. U normativnom smislu diversifikacija usluga je završena njihovom standardizacijom kroz Pravilnik o bližim uslovima i standardima za pružanje usluga socijalne zaštite. Uzevši u obzir ciljne grupe korisnika, svrhu i programske aktivnosti koje se realizuju, tri usluge mogu predstavljati alternativu smeštaju u instituciju i to: smeštaj u malu domsku zajednicu, usluga stanovanja uz podršku i usluga dnevnog boravka.

#### *Smeštaj u malu domsku zajednicu*

Mala domska zajednica po svemu može zameniti brigu o korisnicima u velikim institucijama. Pored broja korisnika, ključne razlike između domskog smeštaja i smeštaja u malu domsku zajednicu su pre svega organizacionog karaktera. Pored insistiranja da se domski smeštaj maksimalno rastereti ,takozvanog, medicinskog modela i što je moguće više približi kućnoj atmosferi, ipak se radi o kolektivnom smeštaju sa limitiranim brojem od maksimalno 100 korisnika. Nasuprot tome, organizacija rada i programske aktivnosti u malim domskim zajednicama koncipirane su na način koji je blizak porodičnim uslovima života, uz podsticanje individualnosti svakog korisnika a maksimalno može biti smešteno 12 osoba. Takođe, rad u malim domskim zajednicama je baziran na multifunkcionalnim kompetencijama osoblja i korišćenju ostalih usluga i resursa u lokalnoj zajednici. Sa druge strane ,usled institucionalnog karakter i velikog broja smeštenih korisnika, domski smeštaj se oslanja na hijerarhijsku strukturu, specijalizaciju osoblja i težnju ka obuhvatanju svih funkcija unutar organizacije. Male domske zajednice, po svojim karakteristikama predstavljaju adekvatnu zamenu za institucionalni smeštaj korisnika, posebno u tranzicionom periodu kada ostale usluge, po pravilu, nisu dovoljno razvijene. Na žalost, ciljna grupa usluge smeštaja u malu domsku zajednicu ograničena je normativnim aktima na decu i mlade koji se osamostaljuju. Kako je ovaj rad primarno usmeren ka korisnicima sa mentalnim,

senzornim i intelektualnim poteškoćama, u kontekstu te grupe korisnika, usluga smeštaja se ne može smatrati adekvatnom alternativnom smeštaju u dom.

### *Stanovanje uz podršku*

Najčešće percipirana zamena za institucionalni smeštaj je usluga stanovanja uz podršku. Iako spada u grupu usluga podrške za samostalan život, ova usluga je dostupna 24 sata kao što je slučaj sa uslugama smeštaja. Poput smeštaja u malu domsku zajednicu, i kod stanovanja uz podršku je težište stručnog rada na multifunkcionalnosti uz još izraženije oslanjanje na podršku resursa u lokalnoj zajednici. Ključna karakteristika usluge stanovanja uz podršku je maksimalno učešće korisnika u obavljanju svakodnevnih aktivnosti. Ovde posebno do izražaja dolazi potencijal lokalne sredine za radno angažovanje korisnika usluge. Naime, kako je očekivani ishod pružanja usluge stanovanja uz podršku, što viši stepen samostalnosti, teško je zamisliti ostvarivanje ovog cilja bez ekonomskog osamostaljivanja korisnika. Takođe, korisnici stanovanja uz podršku često imaju potrebu za zdravstvenom zaštitom koja prelazi primarni nivo. Ukoliko je takva podrška zdravstvenog sistema dostupna, kao što je to slučaj u većim gradskim sredinama, stanovanjem uz podršku mogu se ispuniti brojne potrebe korisnika usluge. Sveukupno, usluga stanovanja uz podršku odnosno njen potencijal da zameni institucionalni smeštaj, zavisi od raznovrsnosti i dostupnosti različitih vidova podrške u lokalnoj zajednici.

### *Usluga dnevnog boravka*

Dnevni boravak se ne može u potpunosti smatrati zamenom za domski smeštaj. Primarni razlog je što dnevni boravak kao usluga ne obuhvata dvadesetčetvoročasovnu brigu o korisnicima kao što je to slučaj sa domskim smeštajem, smeštajem u malu domsku zajednicu i stanovanjem uz podršku. Dostupnost usluge dnevnog boravka nije ograničena u svom maksimalnom trajanju ali se, po samoj prirodi usluge, ne očekuje da bude pružana 24 sata sedam dana u nedelji. Dakle, da bi dnevni boravak bio razmatran kao alternativa domskom smeštaju neophodno je sagledavanje aktivnosti korisnika koje se odvijaju izvan usluge (stanovanje, ishrana, društvene aktivnosti i sl). Ipak, dnevni boravak je važna usluga u kontekstu deinstitucionalizacije u slučajevima kada je porodica spremna da pruži podršku korisniku ali usled, nedostatka kompetencija ili svakodnevnih, pre svega poslovnih obaveza, ta podrška izostaje u određenom delu dana. Upravo je dnevni boravak primer kombinovanja podrške u lokalnoj zajednici i podrške koju korisnik dobija u porodičnom okruženju. Većinu podrške korisnik dobija od svojih najbližih ali ta odgovornost i teret koji porodica nosi, često bivaju neprepoznati. Ukoliko podrška porodice nije dostupna, neophodno je organizovati profesionalnu podršku koja po pravilu iziskuje veće troškove (Mansell et al. 2007).

Pravilnik o minimalnim uslovima i standardima postavlja očekivanja pred uslugu dnevnog boravka, slična onima koja su postavljena pred male domske zajednice i stanovanje uz podršku. Veći stepen samostalnosti korisnika je prevashodna težnja i kod ove usluge ali uz nešto preciznije insistiranje na programskim aktivnostima. Za razliku od prethodne dve usluge, dnevni boravak direktno

utiče na porodicu korisnika, time što im omogućava slobodno vreme za bavljenje radnim i drugim aktivnostima.

### *Ograničenja alternativnih usluga socijalne zaštite*

Usluge socijalne zaštite, koje se pružaju u lokalnoj zajednici, imaju limitiran potencijal pri preuzimanju korisnika iz institucionalnog smeštaja. Koncept usluga koje su determinisane kao moguća alternativa institucionalnom smeštaju, kao i njihov organizacioni karakter, podrazumevaju značajno oslanjanje na celokupne kapacitete lokalne zajednice. Kao što je i u ranijim istraživanjima zaključeno, potrebe korisnika često prevazilaze podršku koja se može pružiti jednom uslugom ili u jednom sistemu (Mansell et al. 2007). Poseban značaj ima adekvatna zdravstvena infrastruktura. Većina korisnika, čak 72.4% ima hronična oboljenja koje je dijagnostifikovao lekar specijalista, a 95% korisnika redovno koristi propisanu terapiju (Ognjanović et al 2014). Među korisnicima sa dijagnostifikovanim hroničnim oboljenjima, 74% korisnika ima potrebe za redovnim posetama lekara ili redovnom negom medicinskog osoblja. U institucionalnom okruženju, sa velikim brojem korisnika, moguće je organizovati manje ili više autonomnu zdravstvenu zaštitu korisnika. Nasuprot tome, takav pristup bi bio neopravdan kod alternativnih usluga a korisnici bi nužno bili obuhvaćeni lokalnim kapacitetima zdravstvenog sistema. Ovakvo stanovište bi se moglo zauzeti i kod ostalih vitalnih oblasti, poput zapošljavanja, obrazovanja i sl.

Alternativne usluge se po pravilu ali i u skladu sa normativnim rešenjima pružaju manjem broju korisnika nego što je to slučaj sa uslugom domskog smeštaja. Takođe, ma koliki da je stepen multifunktionalnosti osoblja u organizacijama koje pružaju alternativne usluge, teško je očekivati toliko širok sadržaj kompetencija kod pružaoca usluga sa manjim brojem korisnika a posledično i zaposlenih. Ovakve okolnosti navode na angažovanje spoljnih saradnika pri pružanju usluge, takozvani „Outsourcing“. Spoljni saradnici se mogu angažovati za različite segmente pružanja usluge, od pripremanja hrane do sprovođenja pojedinačnih programskih aktivnosti iz sadržaja usluge. Ovakav pristup, pružaocu usluga, daje organizacionu fleksibilnost a sadržaju usluge poželjnu dinamiku. Ipak, u velikim gradskim sredinama, angažovanje spoljnih saradnika različitog profila ne bi trebalo da predstavlja problem ali u manjim mestima ovo može biti jedan od značajnijih izazova deinstitutionalizacije.

## **TROŠKOVNA OPRAVDANOST AFIRMACIJE ALTERNATIVNIH USLUGA**

Primena metodologije obračuna troškova dostizanja propisanih standarda ukazuje na ujednačenost troškova koji proizilaze iz pružanja usluga koje su obuhvaćene analizom. Bližim uslovima i standardima koji su propisani za pružanje usluga socijalne zaštite, ostavljen je prostor menadžmentu pružaoca usluga da uskladi radni proces sa konkretnim potrebama korisnika. Sa aspekta stručnog rada i samih korisnika, ovakav pristup je sasvim opravdan jer ne teži predikciji okolnosti koje imaju snažan individualan karakter. Sa aspekta procene troškova ispunjenja standarda, preciznost u definisanju

standarda direktno utiče na preciznost procene visine troškova usluge. Primena metodologije obračuna troškova dostizanja propisanih standarda ukazuje na ujednačenost troškova koji proizilaze iz pružanja usluga koje su obuhvaćene analizom. Značajnije odstupanje u odnosu na uslugu smeštaja obračunato je kod usluge dnevnog boravka čiji troškovi su niži za 23 indeksan poena. Pružanje usluge stanovanja uz podršku iziskuje za osam indeksnih poena više troškove u odnosu na domski smeštaj dok je ta razlika nešto viša kod hibridne verzije dnevnog boravka i iznosi devet indeksnih poena. Sasvim očekivano, može se tvrditi da pružanje usluge dnevnog boravka uzrokuje najniže troškove u odnosu na ostale četiri usluge koje su obuhvaćene analizom. Dnevni boravak obuhvata izdatke do kojih dolazi samo u jednom delu dana jer sama usluga nije predviđena da se pruža tokom čitavih 24 časa. Upravo je to razlog zbog kog je u analizu uvrštena usluga dnevnog boravka II kao hibrid sastavljen od troškova osnovne usluge dnevnog boravka i izdataka za osnovne životne potrebe korisnika u domaćinstvu odnosno porodičnom okruženju. Ovaj hibridni skup troškova je, prema očekivanjima, najviši. Naime, mnogi troškovi objekta za pružanje usluge i troškovi korisnika se obračunavaju i tokom pružanja osnovne usluge i u domaćinstvu. Ovde se pre svega misli na troškove energenata, troškove higijene i sl. Ipak izdaci za uslugu dnevni boravak II nisu toliko visoki kao što bi se moglo očekivati. Razlog tome su relativno niski troškovi zaposlenih koji kod svih usluga imaju najveći udeo u ukupnim troškovima usluga. Za razliku od smeštaja u dom i stanovanja uz podršku, troškovi zarada zaposlenih u dnevnom boravku se obračunavaju samo za prepodnevnu smenu dok kod druge dve pomenute usluge, u skladu sa njihovim karakteristikama, ovi izdaci nastaju i u poslepodnevnoj i noćnoj smeni. Razlika u troškovima smeštaja u dom i stanovanja uz podršku je osam indeksnih poena. Ova razlika nije dovoljna da bi se jedna od te dve usluge mogla označiti kao jeftinija jer je kod obračuna troškova zarada primenjeno niz pretpostavki u vezi sa smenskim radom. Drugaćijom organizacijom rada u odnosu na pretpostavke koje su primenjene u analizi troškova, promenili bi se i odnosi izdataka između ove dve usluge. Ipak, nije verovatno da bi takve promene dovele do bitnijih promena u odnosu izdataka između smeštaja u dom i stanovanja uz podršku. Dakle može se izvesti zaključak da su troškovi usluga, obuhvaćenih ovom analizom, prilično ujednačeni uz izuzetak dnevnog boravka koji zbog vremena dostupnosti u toku dana, iziskuje najniže troškove. Iz ovoga proizilazi da razlika u troškovima usluge smeštaja u dom, sa jedne strane i, takozvanih, alternativnih usluga, sa druge strane, ne može otežavati dalju afirmaciju usluga u zajednici koje bi zamenile institucionalni smeštaj.

U izdacima svih posmatranih usluga naj veće učešće imaju troškovi zaposlenih čiji je udeo preko 40% u svim uslugama a u direktnim troškovima usluge dnevnog boravka učestvuju sa čak 58%. Udeo troškova korisnika u ukupnim troškovima je od 30% kod usluge dnevnog boravka do 37% kod stanovanja uz podršku. Troškovi objekta za pružanje usluga imaju najveće učešće u troškovima dnevnog boravka II i to 23%, u troškovima domskog smeštaja ovaj udeo je oko 17% a kod stanovanja uz podršku troškovi objekta učestvuju sa nešto više od 14% u ukupnim troškovima.

Uočene razlike u visini i strukturi troškova primarno proizilaze iz različitog koncepta analiziranih usluga. To se naročito vidi iz normativa zaposlenih, iako se, kako je već rečeno, tu mogu primetiti neke nedoslednosti koje potencijalno imaju uticaj na troškove usluga. Ekonomija obima se odrazila na troškove korisnika, posebno na izdatke za ishranu, ipak ne može se zaključiti da ova pojava



ima presudan uticaj. Dva razloga su ključna za zauzimanje ovakvog stava. Prvi razlog je razlika u samom konceptu pružanja pojedinih usluga. Institucionalni smeštaj u organizacionom smislu podrazumeva precizniju podelu posla i viši stepen specijalizacije u kompetencijama osoblja sa jedne strane i skoro potpuno odsustvo učešća korisnika u obavljanju poslova koji su od vitalnog značaja za njihovu svakodnevnicu. Ukoliko bi se ovakav način rada primenio na alternativne usluge, posebno na stanovanje uz podršku, mogli bi se očekivati značajno viši troškovi po korisniku od onih do kojih dolazi pri pružanju sluge smeštaja u dom. U ovakvim okolnostima ekonomija obima bi pokazala sve svoje karakteristike usled, nužno, većeg broja zaposlenih po korisniku. Ovakav pristup bi pratio visok stepen specijalizacije zaposlenih i pasivna uloga korisnika. Ipak, u konceptu usluga koje mogu predstavljati alternativu institucionalnom smeštaju to nije slučaj jer je težište na multi disciplinarnim kompetencijama stručnih radnika, angažovanju korisnika u skladu sa sposobnostima i potrebama i korišćenju ostalih usluga koje se pružaju u lokalnoj sredini. Drugi razlog izostajanja značajnijeg uticaja ekonomije obima je zakonsko ograničenje broja korisnika u ustanovi za smeštaj na maksimalnih 100 osoba. Ukoliko bi broj korisnika u jednoj ustanovi bio višestruko veći, moguće je očekivati bitno niže troškove po korisniku. Iako bi ovakav pristup bio u direktnoj suprotnosti sa svim načelima socijalne zaštite u Srbiji, svega četiri od 15 ustanova primenjuje odredbu Zakona o ograničenju broja korisnika.

Na osnovu analize troškovne efikasnosti izabраниh usluga može se zaključiti da alternativne usluge ne iziskuju bitno veće izdatke od institucionalnog smeštaja. Ipak treba imati u vidu da bi prelazak sa dominantne institucionalne zaštite na pružanje podrške putem usluga u zajednici uzrokovao veću javne rashode u delu socijalnih usluga. Naime izmeštanjem korisnika iz ustanova pružanje alternativnih usluga ne bi bilo ograničeno samo na tu korisničku grupu već bi usluge postale dostupne daleko većoj populaciji koja do sada nije imala priliku da koriste tu vrstu podrške.

#### *Relativan odnos troškova korisnika*

Struktura troškova korisnika usluga je ujednačena kod svih usluga izuzev dnevnog boravka gde se dve od četiri vrst troška, prema karakteristikama usluge, ne pojavljuju. Dominantan udeo u ukupnim troškovima korisnika pripada troškovima ishrane. Kod usluge dnevnog boravka troškovi ishrane učestvuju u grupi troškova korisnika dnevnog boravka sa 98%. Kod stanovanja uz podršku i dnevnog boravka II ovi troškovi su izjednačeni prema udelu u ukupnim troškovima korisnika koji iznosi 85%. Najniži udeo troškova ishrane u grupi troškova korisnika od 82% obračunat je kod usluge smeštaja u dom.

Ukupni troškovi korisnika kod usluge dnevnog boravka su niži za 28 indeksnih poena u odnosu na iste troškove domskog smeštaja. Kao što je navedeno, ovo poređenje nema smisla jer je usluga dnevnog boravka dostupna osam časova u toku dana. Međutim, troškovi korisnika dnevnog boravka II i stanovanja uz podršku su viši od troškova korisnika smeštaja u dom za čak 22 indeksna poena. Ovde do izražaja dolazi ekonomija obima čiji efekat se ogleda u mogućnosti institucija sa velikim brojem korisnika da pripremaju interno hranu ostvarujući na taj način i niže troškove namirnica. Sa druge strane stanovanje uz podršku i dnevni boravak podrazumevaju pripremanje dva obroka u domaćinstvu i jednog putem nabavke eksternih usluga. Moguće je da bi korisnici usluge stanovanja uz podršku mogli

samostalno, uz podršku osoblja, da pripremaju celokupnu ishranu što bi snizilo izdatke ali to pre svega zavisi od procene potreba korisnika koje su, kako je već rečeno, izrazito individualne.

### *Relativan odnos troškova zaposlenih*

Primena standarda nalaže angažovanje 45 zaposlenih na 100 korisnika pri pružanju usluge stanovanja uz podršku odnosno 41 angažovanu osobu u slučaju domskog smeštaja. Kod obe usluge se radi o pretpostavljenom broju zaposlenih jer Pravilnikom koji bliže uređuje standarde nije normiran rad u smenama. Ukoliko bi rad u smenama bio uređen na drugačiji način nego što je pretpostavljeno ovom studijom, troškovna efektivnost usluga bi mogla značajno da se promeni. Pri pružanju usluge dnevnog boravka potrebno je angažovati 30 zaposlenih. Razlika u normiranom broju i strukturi zaposlenih proizilazi, naravno, iz različitoga karaktera usluga.

Broj zaposlenih pri pružanju usluge dnevnog boravka niži je za 27% od potrebnog broja angažovanih za uslugu domskog smeštaja. Međutim, odnos visine troškova zarada zaposlenih je svega 11% u korist domskog smeštaja. Ovakva disproporcija je posledica bitno drugačije strukture zaposlenih. Pri pružanju usluge dnevnog boravka normirano je angažovanje isključivo stručnih radnika i stručnih saradnika koji u skladu sa propisima moraju biti visoko obrazovani. Sa druge strane, smeštaj u dom predviđa zapošljavanje svega osam stručnih radnika i stručnih saradnika za 100 korisnika. Normirani broj stručnih radnika i saradnika za pružanje usluge dnevnog boravka više od trostruko je veći od normiranog broja istog profila zaposlenih pri pružanju usluge domskog smeštaja. Za ovakvu razliku nema opravdanja u sadržaju usluge. Usluga dnevnog boravka zasigurno nije u toj meri složenija od usluge domskog smeštaja da bi bilo nužno angažovanje višestruko većeg broja visoko obrazovanih kadrova. Takođe, za uslugu domskog smeštaja karakteristično je angažovanje instruktora koji se ne spominju kod usluge dnevnog boravka i stanovanja uz podršku. Čini se da je ovo posledica očekivane multifunkcionalnosti stručnih radnika angažovanih u pružanju alternativnih usluga dok se u domskom smeštaju organizacija rada može uspostaviti sa nešto višim stepenom specijalizacije zaposlenih. Ipak, u Pravilniku kojim se uređuju stručni poslovi u socijalnoj zaštiti kao i bliži uslovi i standardi za njihovo obavljanje ne pominje se instruktor već radni instruktor što upućuje na aktivnosti koje nisu samo svojstvene domskom smeštaju već i alternativnim uslugama. Ovakva nedoslednost uzrokuje nešto više troškova domskog smeštaja nego što bi to bio slučaj kada bi se normativno uspostavio bolji funkcionalni balans zaposlenih.

Broj angažovanih negovateljica odaje negovateljsku prirodu domskog smeštaja kao usluge. Ovako visok broj negovateljskog kadra normiran je za korisnike prvog i drugog stepena podrške od predviđena četiri. Ovakva odredba donekle smanjuje mogućnost poređenja usluga, imajući u vidu da ograničenja u pogledu stepena podrške nisu normirana kod usluge dnevnog boravka i stanovanja uz podršku. Nasuprot smeštaja u dom, očekivane karakteristike stanovanja uz podršku su: multifunkcionalnost stručnih radnika, maksimalno učešće korisnika u obavljanju svakodnevnih životnih aktivnosti i oslanjanje na resurse u lokalnoj zajednici. Međutim, predviđeni obim negovateljskog kadra je, pri pružanju usluge stanovanja uz podršku, viši je za čak 50% u odnosu na broj zaposlenih, istog stručnog profila, u slučaju domskog smeštaja. Ova razlika je donekle opravdana manjim jedinicama za

pružanje usluga koje mogu imati maksimalno 12 korisnika. Ipak, stiče se utisak da bi detaljnije normiranje obima negovateljskog osoblja, u skladu sa potrebama odnosno stepenom podrške korisniku, moglo rezultirati nižim troškovima stanovanja uz podršku

#### *Relativan odnos troškova objekta za pružanje usluga*

Metodom obračuna troškova primene minimalnih standarda upadljivo najviši troškovi objekta za pružanje usluga se očekuju kod dnevnog boravka, čak 24 indeksna poena viši od istih troškova domskog smeštaja. Očekivano, troškovi objekta su najniži pri pružanju usluge stanovanja uz podršku koji se, po visini, nalaze 30 indeksnih poena ispod troškova objekta za pružanje domskog smeštaja.

Direktni troškovi objekta za dnevni boravak, koji bi obuhvatili samo prostor u kom se pruža usluga bili bi daleko najniži, svega 54 indeksna poena u odnosu na domski smeštaj. Kako su, radi funkcionalne ravnoteže pri poređenju usluga, istovremeno obuhvaćeni troškovi objekta u kom se usluga pruža i troškovi objekta u kom korisnik stanuje, gotovo sve vrednosti su obračunate dvostruko.

Visina troškova objekta za pružanje usluge domskog smeštaja uslovljena je, na prvom mestu komunalnim uslugama. Dobavljači usluga iz ove grupe, po pravilu, naplaćuju svoje usluge po višoj tarifi za poslovne i industrijske objekte odnosno po nižoj za domaćinstva. Paradoksalno, ustanove socijalne zaštite za smeštaj korisnika plaćaju komunalne usluge po višoj tarifi iako se de facto radi o objektima u kojima korisnici stanuju. Čišćenje objekata za smeštaj je obračunato kao eksterna usluga. Vrlo je moguće da bi, kod objekata sa maksimalnim kapacitetom, ovi izdaci mogli da budu niži ukoliko se interno organizuju. Ipak, ovi troškovi imaju nedovoljan uticaj na ukupne troškove objekta tako da njihovo odstupanje ne bi bitno uticalo na konačan odnos.

Za niske troškove objekta za stanovanje uz podršku najzaslužnija je činjenica da se radi od domaćinstvu u pravom smislu te reči. Za razliku od druge dve usluge, troškovi objekta za stanovanje uz podršku se obračunavaju po nižem cenovnom rangu. Upadljivo odstupanje od visine troškova objekta za dnevni boravak posledica je već pominjanih dvostrukih troškova objekta u kom se pruža usluga dnevnog boravka i objekta u kom korisnik stanuje što, po prirodi usluge nije slučaj sa stanovanjem uz podršku.

Treba naglasiti da su troškovi objekta najpodložniji ostvarivanju drugačijih rezultata u praksi u odnosu na one koji su dobijeni metodom obračuna primene minimalnih standarda. Naime, bez obzira na vrstu usluge i potrebe korisnika, troškovi objekta su u mnogome uslovljeni njegovim fizičkim karakteristikama: lokacijom, projektnim rešenjima, dostupnom infrastrukturom i sl.

## **UTICAJ DEINSTITUCIONALIZACIJE NA LOKALNI RAZVOJ**

Petnaest ustanova za smeštaj korisnika socijalne zaštite, koje su obuhvaćene analizom, nalaze se u trinaest različitih opština. Dve opštine, Aleksinac i Pančevo, na svojoj teritoriji imaju po dve ustanove. Eventualno zatvaranje ustanova za smeštaj korisnika socijalne zaštite bi se neminovno odrazilo na lokalne zajednice u kojima se te institucije nalaze. Analize promene u stepenu razvijenosti

lokalnih samouprava kao i kretanja na tržištu rada usled eventualnog prestanka sa radom ustanova za smeštaj, ukazuju na međusobnu povezanost broja korisnika u odnosu na populaciju jedinice lokalne samouprave i efekata koje bi uzrokovalo zatvaranje ustanova. Dakle u manjim sredinama u kojima su smeštene ustanove sa velikim brojem korisnika, negativni efekti zatvaranja ustanova bili bi izraženiji nego u većim gradskim sredinama, posebno onim u kojima ustanove nemaju izrazito veliki broj korisnika. Proizilazi da se mogući negativni efekti deinstitutionalizacije na lokalnu sredinu razlikuju za svaku opštinu saglasno njenim karakteristikama.

#### *Stepen razvijenosti jedinica lokalne samouprave nakon deinstitutionalizacije*

Primena metodologije umanjena pokazatelja ekonomske razvijenosti jedinica lokalne samouprave (ERO) na osnovu izuzimanja prihoda ustanove iz ukupne mase prihoda opštine pokazala je različite rezultate. Dve od trinaest opština bi promenile grupu razvrstavanja prema ekonomskoj razvijenosti usled zatvaranja ustanova za smeštaj. Treba napomenuti da je opština Tutin već razvrstana u grupu devastiranih jedinica lokalne samouprave tako da prelazak u nižu grupu, prema stepenu razvijenosti, nije moguć, bez obzira na visinu pokazatelja ERO na osnovu kog se vrši razvrstavanje. Opština Plandište bi umesto u treću bila razvrstana u četvrtu grupu razvijenosti. Na teritoriji ove opštine nalazi se jedna od najvećih ustanova koja pretežno smešta osobe sa mentalnim senzornim i intelektualnim poteškoćama čiji kapacitet prelazi 500 korisnika. Ujedno, radi se o opštini koja ima svega nešto više od 11.000 stanovnika. Opština Aleksinac bi u slučaju zatvaranja ustanova prešla u grupu devastiranih jedinica lokalne samouprave. Naime u Aleksincu su smeštene dve ustanove sa ukupnim kapacitetom od oko 650 korisnika. Kod opština Plandište i Aleksinac bi se ujedno naj više umanjio ERO ali do promene u razvrstavanju može doći, ne samo zbog visine umanjena ovog pokazatelja već i zbog blizine graničnim vrednostima grupa razvijenosti. Ovo upućuje na sagledavanje, ne samo promene u razvrstavanju po grupama razvijenost već i promene u visini ERO pokazatelja za svaku opštinu.

Zatvaranjem ustanova za smeštaj, odnosno izuzimanjem prihoda ustanove iz ukupnih prihoda lokalne zajednice došlo bi do različitih promena u visina ERO pokazatelja. Najniža promena bi se dogodila u Beogradu gde bi ERO bio umanjen za neznatnih 0,02 indeksna poena u odnosu na prosek u Republici Srbiji. Slede Pančevo, Paraćin i Kragujevac sa smanjenjem ERO pokazatelja do jednog indeksnog poena. U opštinama Bačka topola, Žabalj, Petrovac, Blace, Doljevac i Tutin ovo smanjenje se kreće od jedan do dva indeksna poena. Najizraženije umanjene ERO pokazatelja usled zatvaranja ustanove je u Novom Bečeju 3,66, Aleksincu 4,06 i Plandištu sa smanjenjem ERO od čak 11,25 indeksnih poena.

Jasno je da pri zatvaranju ustanove, od njene veličine u mnogome zavise posledice koje bi deinstitutionalizacija ostavila na razvoj lokalne zajednice. Institucije u opštinama Novi Bečej i Plandište spadaju u red najvećih u Srbiji a u Aleksincu se nalaze čak dve ustanove za smeštaj. Ipak, ustanova sa najvećim brojem korisnika nalazi se u Kragujevcu gde je promena ERO pokazatelja, usled zatvaranja institucije, iznosila manje od jednog indeksnog poena. Iz ovoga se naslućuju rezultati dalje analize promena vrednosti ERO pokazatelja usled zatvaranja ustanove. Postoji gotovo potpuna korelacija

između broja stanovnika opštine u odnosu na broj broja korisnika ustanove sa jedne strane i vrednosti promene ERO pokazatelja sa druge strane.

#### *Uticaj deinstitucionalizacije na tržište rada lokalne zajednice*

U ustanovama za smeštaj koje su obuhvaćene ovom studijom zaposleno je više od 1600 ljudi. Udeo zaposlenih koji su direktno angažovani na pružanju usluge iznosi 32%. Zdravstveni radnici učestvuju u ukupnom broju sa 18% dok polovinu zaposlenih čine administrativno i tehničko osoblje. Ovakva struktura zaposlenih izaziva zabrinutost sa aspekta transformacije ustanove i prelaska sa dominantne institucionalne nege na pružanje podrške putem „alternativnih usluga“. Rezultati analize su pokazali da bi osoblje u ustanovama, koje je angažovano na direktnom pružanju usluga, moglo da nastavi svoj rad na pružanju „alternativnih usluga“. Nakon izmeštanja korisnika iz ustanove, u svim opštinama bi se pojavila značajna tražnja za osobljem koje bi pružalo alternativne usluge. Ponuda stručnih radnika, stručnih saradnika, i negovateljskog osoblja, koja bi se emitovala iz ustanova za smeštaj, manja je od potražnje koja bi se u konkretnom upravnom okrugu javila usled izmeštanja korisnika iz ustanove. Međutim, afirmacija „alternativnih usluga“ ne bi nužno uzrokovala potražnju za tehničkim i administrativnim osobljem. Administrativna i tehnička zanimanja, opravdano, nisu obuhvaćena standardima pružanja usluga ali su delatnosti koje obavljaju zaposleni sa ovim stručnim profilom svakako potrebne i pri pružanju usluga u zajednici. Ipak, teško je očekivati da će, po prirodi usluga koje pružaju, male lokalne organizacije direktno angažovati administrativno i tehničko osoblje. Pre se može očekivati da će pružaoci usluga koristiti spoljne saradnike za obavljanje ovih delatnosti. Starosna struktura zaposlenih je delimično ohrabrujuća u smislu planiranja transformacije ustanova. Najveći udeo od 64% u ukupnom broju zaposlenih imaju osobe starosne dobi od 31 do 50 godina. Ova starosna grupa nailazi na najmanje prepreke na tržištu rada. Starosna grupa od 60 do 64 godine, koja se na tržištu rada suočava sa najvećim izazovima, ima učešće u ukupnom broju zaposlenih u ustanovama od svega 8%.

Dalje zadržavanje maksimalne popunjenosti kapaciteta u ustanovama za smeštaj podrazumeva licenciranje tih institucija u skladu sa postojećim brojem korisnika. Na aktuelnom nivou popunjenosti, usled ispunjavanja propisanih standarda, ustanove koje su obuhvaćene analizom bi bile u obavezi da do aprila 2016. Godine zaposle dodatnih 777 stručnih radnika, stručnih saradnika i negovateljskog osoblja. Ovakav razvojni pravac bi imao pozitivne efekte na tržište rada u 13 lokalnih zajednica. Postojeća ponuda na tržištu rada, u svih 13 opština, može da odgovori na tražnju koja bi se pojavila u takvim okolnostima. Negativan efekat bi se ogledao u koncentraciji tražnje u sveg 11 od 25 upravnih okruga. Takođe, prateći efekat bi bila neravnomerna distribucija sredstava putem transfera za uslugu smeštaja iz centralnog budžeta.

U okolnostima zatvaranja ustanova za smeštaj, efekti na tržište rada se, očekivano, razlikuju za svaku jedinicu lokalne samouprave u kojoj se nalazi institucija. Kao i u slučaju promena u visini osnovnog pokazatelja ekonomske razvijenosti JLS, smanjenje zaposlenosti, odnosno povećanje nezaposlenosti u slučaju zatvaranja ustanova su u snažnoj korelaciji sa odnosom broja korisnika prema ukupnoj populaciji opštine. Posebnu pažnju izaziva opština Plandište u kojoj bi se zaposlenost smanjila

za 11% a nezaposlenost bi se uvećala za 16%. Negativni efekti u opštinama Aleksinac i Novi Bečej nisu izraženi kao u prethodnom slučaju ali nalažu posebnu pažnju pri planiranju transformacije ustanova u ovim lokalnim sredinama. Zatvaranjem ustanova za smeštaj u osetljivim okolnostima bi se takođe našla opština Petrovac u kojoj bi zaposlenost opala za, ne toliko dramatičnih 2% ali bi nezaposlenost porasla za čak 7%

Deinstitucionalizacija bi, usled izmeštanja korisnika iz ustanova i njihovog upućivanja na alternativne usluge u lokalnim zajednicama iz kojih potiču izazvala značajnu tražnju za stručnim profilima koji odgovaraju stručnim radnicima, stručnim saradnicima i negovateljskom osoblju. Tražnja koja bi se javila u okolnostima zatvaranja ustanova dvostruko je veća od tražnje koju bi izazvalo usaglašavanje ustanova za smeštaj sa standardima pružanja usluga socijalne zaštite. Naizgled ova konstatacija nije u saglasnosti sa približno jednakim troškovima smeštaja u dom i alternativnih usluga. Veća tražnja na tržištu rada usled deinstitucionalizacije izazvana je prevashodno disperzivnim rasporedom korisnika. Upućivanjem na alternativne usluge u zajednici, jednak broj korisnika se raspoređuje u svim opštinama nasuprot odsadašnjih 13. Pošto standardi nisu proporcionalni manjim brojevima korisnika, u obračunu se javlja višak kapaciteta. Nesumnjivo je da bi obračunski višak kadrovskih kapaciteta bio popunjen korisnicima koji imaju potrebu za uslugama u zajednici ali prethodno nisu bili smešteni u ustanovu.

Važna odlika kretanja na tržištu rada u uslovima zatvaranja ustanova je značajno ravnomerniji odnos ponude i tražnje. Deinstitucionalizacija uzrokuje tražnju u svim opštinama u Srbiji dok je u okolnostima dostizanja standarda u ustanovama za smeštaj ta tražnja, kao što je rečeno, skoncentrisana na ograničen broj lokalnih zajednica. Posledica ovog balansa je i ravnomernija distribucija javnih sredstava.

## FINANSIRANJE PRUŽANJA „ALTERNATIVNIH“ USLUGA

Aktuelne okolnosti finansiranja usluga socijalne zaštite koje se pružaju u lokalnoj zajednici upućuju na oblast primene Zakona o socijalnoj zaštiti. Od 2011. godine, kada je Zakon usvojen, njegovi segmenti koji se odnose na finansiranje usluga socijalne zaštite su primenjeni u ograničenom obimu. Nema sumnje da su čitave oblasti Zakona, koje se odnose na određene vidove finansiranja usluga, u potpunosti izostavljene iz dosadašnje primene. Ovakvo stanje u mnogome otežava analizu tokova pri finansiranju usluga socijalne zaštite. Ranije ustanovljena praksa pri obezbeđivanju, finansiranju i pružanju usluga socijalne zaštite u značajnoj meri se primenjuje i nakon usvajanja Zakona iz 2011. Sa jedne strane, nema smisla analizirati ranije ustanovljenu praksu jer su takve analize prethodile usvajanju novih rešenja. Sa druge strane, sagledavanje efekata reforme ove oblasti ne može se empirijski podržati ukoliko nema iskustava primene mehanizama koji su ustanovljeni sa ciljem unapređenja sistema.

Predviđeno finansiranje usluga socijalne zaštite od strane korisnika odnosno njihovih srodnika primenjuje se samo na usluge smeštaja u dom. Osnovni razlog je nedostatak odgovarajućih podzakonskih akata koji bliže uređuju ovo pitanje. Na centralnom nivou se primenjuje pravilnik koji se

odnosi na uslugu smeštaja ali ne postoji detaljnije uređen postupak pri finansiranju drugih usluga socijalne zaštite od strane korisnika i njihovih srodnika. Pojedine lokalne samouprave su propisale ovaj vid finansiranja ali se još uvek radi o manjem broju opština. Posebno pitanje predstavlja način na koji je uređena oblast finansiranja usluga u lokalnim zajednicama koje su usvojile odgovarajuće propise i način na koji se ti propisi primenjuju. Za sada su efekti finansiranja lokalnih usluga socijalne zaštite od strane korisnika, zanemarljivi. Istina je da finansijski potencijal ovog vida finansiranja nije obiman ali je važno ispuniti odgovornost prema svim građanima i primeniti princip koji nalaže da se socijalna zaštita ostvaruje se na način koji obezbeđuje postizanje najboljih mogućih rezultata u odnosu na raspoloživa finansijska sredstva<sup>88</sup>.

Finansiranje usluga socijalne zaštite od strane srodnika je, u brojnim dosadašnjim istraživanjima isticano kao mehanizam koji korisnici izbegavaju. Složen i za mnoge korisnike neprijatan postupak pred sudom predstavlja razlog zbog kog se ovaj vid finansiranja nerado primenjuje. Dosadašnja iskustva finansiranje usluga socijalne zaštite od strane srodnika zasnivaju se na usluzi smeštaja koja, zbog svog sadržaja i dužine trajanja, po pravilu podrazumeva više troškove od lokalnih usluga. Ukoliko se bližim uređenjem propisa ovaj način finansiranja primeni i na lokalne usluge, sigurno je da, u nekim slučajevima, troškovi usluge neće moći da opravdaju administrativne troškove procedure a celokupan postupak će biti obesmišljen. Sa druge strane odustajanje od ovakvog vida finansiranja bi dovelo, građane bez srodnika koji su u mogućnosti da finansiraju pružanje usluge, u neravnotežan položaj. Takođe, važno je imati u vidu i poreske obveznike i njihova očekivanja u pogledu racionalnog korišćenja javnih sredstava.

Jedan od načina finansiranja usluga socijalne zaštite od strane korisnika je i davanje saglasnosti nadležnom centru za socijalni rad za upis prava na hipoteku nad nepokretnostima koji su u vlasništvu korisnika. Ovaj vid finansiranja je do sada primenjivan kod obezbeđivanja sredstava za pružanje usluge domskog smeštaja i teško je zamisliti da se može afirmisati pri pružanju dnevnih usluga u zajednici. Značajno niži obim troškova dnevnih usluga u zajednici, dužina trajanja usluge kao i njena dinamika smanjuju opravdanost primene upisa prava na hipoteku kao modela finansiranja pružanja ove grupe usluga. Međutim, u slučaju usluge stanovanja uz podršku, upravo zbog visine troškova, trajanja i dinamike usluge ovaj model finansiranja se čini perspektivnim. Poput finansiranja usluga od strane srodnika i upis prava na hipoteku su brojni autori označili kao način finansiranja čija primena nije dala očekivane rezultate. Nesumnjiv razlog za to je neinformisanost korisnika. Takođe se ističe nedostatak motiva kod centara za socijalni rad za primenu upisa prava na hipoteku. Nedostatak motiva CSR za primenu ovog modela je očigledno dominantan uzrok neinformisanosti korisnika. Ipak motivi CSR ne bi trebali da budu presudni. Centar za socijalni rad nije organ uprave i ne snosi odgovornost za obezbeđivanje usluga socijalne zaštite. Odgovornost CSR je ograničena postupcima čije sprovođenje mu je povereno. Dakle odgovornost za obezbeđivanje „alternativnih usluga“, u načelu snosi jedinica lokalne samouprave koja bi trebala da bude motivisana da primeni svaki model koji doprinosi racionalnom korišćenju javnih sredstava sa jedne strane i ispunjavanja obaveza prema građanima sa druge strane. Upis prava na hipoteku nad imovinom korisnika nedvosmisleno doprinosi ispunjavanju obe navedene odgovornosti JLS. Na koji način će JLS motivisati CSR, čiji je osnivač, da sprovodi poverene postupke je važno pitanje ali spada u domen upravljanja unutar javne administracije i po obimu i sadržaju prevazilazi domete ove studije.

<sup>88</sup> Narodna skupština Republike Srbije: „Zakon o socijalnoj zaštiti – član 28.“ Službeni glasnik RS, br. 24/2011

Upotreba dodatka za pomoć i negu drugog lica i uvećanog dodatka za pomoć i negu drugog lica u svrhu finansiranja usluga socijalne zaštite je složena i osetljiva tema. Ne može se nužno poistovetiti svrha ovog vida novčane podrške i usluga socijalne zaštite. Sasvim je moguće da je određenom korisniku, u okviru jedne usluge, potrebno pružiti dodatnu podršku pomoći i nege u odnosu na ostale korisnike iste usluge. Ovo naravno iziskuje više troškove što opravdava postojanje novčanih davanja poput dodatka za tuđu negu i pomoć čija bi namena, barem u jednom delu, bila finansiranje te dodatne podrške. Suprotno tome, ukoliko se u okviru jedne usluge pruža istovetna podrška svim korisnicima onda je selektivna isplata dodatka za pomoć i negu drugog lica neopravdana sa aspekta javne potrošnje. Sledi da bi korišćenje dodatka za pomoć i negu drugog lica trebalo da bude uslovljeno funkcionalnom procenom potreba korisnika što u ovom trenutku nije slučaj. Primena ovog vida podrške uslovljena je medicinskom procenom korisnika iako sredstva iz dodatka za tuđu negu i pomoć nisu usmerena ka ispunjavanju zdravstvenih potreba koje se finansiraju iz drugih izvora. Dalje, uslovi za ostvarivanje prava na pomoć i negu drugog lica ne obuhvataju materijalne okolnosti korisnika dok su ostali vidovi podrške korisnicima iz javnih sredstava uslovljeni procenom materijalnog statusa korisnika. S obzirom da se kod dodatka na pomoć i negu drugog lica ne radi o sredstvima koja proizilaze iz osiguranja korisnika, ovakav pristup narušava ravnopravnost pri korišćenju javnih sredstava. Imajući u vidu niz funkcionalnih nedoslednosti i činjenicu da dodatak za pomoć i negu drugog lica iziskuje izdatke iz budžeta u iznosu od preko 9.000.000.000 dinara godišnje, potrebno je detaljno preispitati ovaj vid podrške prema načelu koje nalaže pružanje usluga socijalne zaštite u skladu s funkcijom koju imaju, povezano i usklađeno, tako da obezbeđuje celovitu socijalnu zaštitu korisniku<sup>89</sup>.

Finansiranje usluga socijalne zaštite sa lokalnog nivoa, prema svom obimu, sadržaju i metodi, nije zaživelo na način koji je predviđen Zakonom. Ova uopštena ocena se ne odnosi na finansiranje sa nivoa autonomne pokrajine koji se ne može posmatrati izdvojeno od jedinica lokalne samouprave. Naime, autonomna pokrajina nema direktnu odgovornost finansiranja lokalnih usluga socijalne zaštite ali raspolaže mehanizmima kojima pruža podršku JLS u ispunjavanju njihovih obaveza. Sasvim je od perifernog značaja da li autonomna pokrajina to čini direktnim finansiranjem usluge ili prenošenjem namenskih sredstava jedinicama lokalne samouprave. Sa jedne strane aktivnosti pokrajinskih vlasti su doprinele poboljšanju finansiranja lokalnih usluga socijalne zaštite u Vojvodini. Sa druge strane, opštine u centralnom delu Srbije su na ovaj način postavljene u neravnopravan položaj. Naime, JLS sa teritorije Vojvodine je dostupna podrška pokrajinskog i centralnog nivoa pri obezbeđivanju usluga socijalne zaštite iz njihove nadležnosti dok je opštinama u centralnom delu Srbije dostupna samo podrška centralne vlasti.

U finansiranju usluga socijalne zaštite sa lokalnog nivoa, na način koji je predviđen Zakonom, mogu se izdvojiti dva načelna izazova – nedostatak kapaciteta i nedostatak motiva. Nedostatak kapaciteta se prevashodno ogleda u materijalnim sredstvima. Zakon o finansiranju lokalne samouprave obavezuje Republiku Srbiju da pri svakom prenošenju ili poveravanju novih poslova jedinici lokalne samouprave obezbedi odgovarajuća sredstva, odnosno izvore prihoda, potrebne za obavljanje tih poslova<sup>90</sup>. Nakon usvajanja Zakona o socijalnoj zaštiti 2011. godine, koji je uveo brojne nove odgovornosti JLS iz domena socijalne zaštite, opštinama nisu opredeljena dodatna sredstva po tom osnovu. Mehanizam namenskih transfera kojim bi trebalo da se finansijski podrži obezbeđivanje usluga socijalne zaštite u JLS čiji je stepen razvijenosti ispod proseka Republike Srbije, još uvek nije

<sup>89</sup> Narodna skupština Republike Srbije: "Zakon o socijalnoj zaštiti – član 30." Službeni glasnik RS, br. 24/2011

<sup>90</sup> Narodna skupština Republike Srbije: "Zakon o finansiranju lokalne samouprave – član 3." Službeni glasnik RS", br. 62/2006, 47/2011, 93/2012, 99/2013.



primenjen. Finansijski kapaciteti svakako nisu jedini koji nedostaju. Uvođenje novih odgovornosti podrazumeva i adekvatne stručne kapacitete. U protekloj deceniji je sproveden niz aktivnosti kojima su unapređeni stručni kapaciteti za pružanje usluga. Međutim, nedovoljno pažnje je ukazano upravljačkim kapacitetima JLS u domenu socijalne zaštite. Očekivanja u ovom segmentu su uglavnom usmerena na centre za socijalni rad. Kao što je već istaknuto CSR nije organ uprave a zadatak mu je da sprovodi postupke koji su im povereni, tako da ne mogu biti odgovorni za upravljanje socijalnom zaštitom na lokalnom nivou. Istina je da JLS mogu da povere centrima deo upravljačkih poslova ali to podrazumeva i obezbeđivanje kapaciteta za koje su neophodna finansijska sredstva. Dalje, postavlja se pitanje da li manje lokalne zajednice mogu da obezbede stručne kapacitet čak i u uslovima odgovarajuće finansijske stabilnosti. Zakon je predvideo mogućnost zajedničkog delovanja više jedinica lokalne samouprave u oblasti socijalne zaštite čime bi se prevazišao nedostatak stručnih kapaciteta i verovatno racionalizovalo angažovanje sredstava, ali ovakav pristup nije naišao na interesovanje JLS. Takođe, mogućnost javno - privatnog partnerstva koje bi moglo doprineti fleksibilnosti poslovanja pružaoca usluga socijalne zaštite i potencijalnom rasterećenju početnog ulaganja u uspostavljanje usluga socijalne zaštite, nije dospela u fokus donosioca odluka. Posebnu ulogu pri motivaciji JLS za uspostavljanje usluga socijalne zaštite pripada podeli odgovornosti za obezbeđivanje usluga na različite nivoe javne uprave. Imajući u vidu podelu odgovornosti, razvojem usluga u zajednici JLS opterećuju lokalni budžet i prevenira upućivanje korisnika na smeštaj u dom čime rasterećuje centralne izvore finansija. Bez izražavanja sumnje u najbolje namere opštinskih čelnika, u ovakvim okolnostima se očekuje od njih da trošenjem sredstava za koja su odgovorni smanjuju potrošnju novca za koji je odgovoran neko drugi. Sa aspekta upravljanja finansijama ove okolnosti su izrazito demotivišuće. Praksa JLS pri nabavci usluga socijalne zaštite je neusaglašena sa Zakonom. Planiranje je okrenuto ka funkciji a ne ka ishodu što negativno utiče na ekonomičnost. Postupci javne nabavke usluga socijalne zaštite se ne sprovode a umesto toga, usluge se obezbeđuju kroz proces finansiranja organizacija civilnog društva čime se samo kratkoročno uspostavljaju uz neizvesnu srednjoročnu održivost.

Centralni nivo vlasti ima dve ključne uloge u finansiranju pružanja usluga socijalne zaštite. Na prvom mestu se radi o uspostavljanju politike i planiranju na nacionalnom nivou. Ipak, Program unapređenja socijalne zaštite kao osnovni alat koji je u tu svrhu predvideo Zakon, još uvek nije zaživeo. Važnost Programa unapređenja socijalne zaštite izostanak planiranja u kompleksnom i sadržajnom procesu po pravilu rezultira neadekvatnim ispunjavanjem obaveza prema građanima a time i neopravdanim angažovanjem budžetskih sredstava. Druga uloga nacionalnog nivoa vlasti se ogleda u ujednačavanju mogućnosti jedinica lokalne samouprave u ispunjavanju njihovih obaveza pri pružanju usluga socijalne zaštite. Namenski transferi pružaju mogućnost podrške Jedinicama lokalne samouprave koje usled ekonomskih okolnosti nisu u mogućnost da ispune svoje obaveze iz domena socijalne zaštite. Takođe, mehanizam namenskih transfera sadrži razvojnu komponentu podsticanja unapređenja sistema i inovativnost na osnovu konkretnih potreba. Posebno izražena uloga ovog mehanizma prenošenja sredstava, sa centralnog na lokalni nivo, je podrška jedinicama lokalne samouprave na čijoj teritoriji se nalazi ustanova u transformaciji. Jasna je intencija zakonodavca da se na ovaj način podrži deinstucionalizacija ali ostaje nejasno zbog čega je ta podrška vezana da lokaciju same ustanove. U svakom slučaju namenski transferi su ključni alat za ravnomeran razvoj usluga socijalne zaštite u lokalnim sredinama a dalje odlaganje primene ovog rešenja suštinski ugrožava reformsku opredeljenja. Važno je naglasiti da su efekti izostanka primene namenskih transfera donekle ublaženi finansiranjem lokalnih usluga putem konkursa namenjenih jedinicama lokalne samouprave i organizacijama civilnog društva. Ipak, uopštenost kriterijuma za dodelu ovih sredstava i neizvesnost

koja proizilazi iz jednogodišnjeg finansiranja ukazuju na rizik od neefikasnosti. Usled različite namene projekata koji se finansiraju putem pomenutih konkursa, teško je precizno doneti zaključke o visini sredstava koja su na taj način usmerena ka uslugama socijalne zaštite ali je izvesno da se radi o značajno manjem iznosu od onog koji je predviđen pri donošenju Zakona o socijalnoj zaštiti. Razlog ovome sigurno proizilazi iz ekonomskih okolnosti jer bi bilo pogrešno razdvajati visinu ukupnih javnih sredstava i izdataka za socijalnu zaštitu ali se ne sme gubiti iz vida da se izostankom ulaganja u usluge socijalne zaštite ugrožava celokupan reformski proces koji traje čitavu prethodnu deceniju.

## PREPORUKE

### *Efektivnost usluga socijalne zaštite*

Usluga dnevnog boravka a posebno stanovanje uz podršku predstavljaju razumnu alternativu smeštaju u ustanovu. Ipak, bilo bi korisno razmotriti mogućnost smeštaja korisnika sa mentalnim senzornim i intelektualnim poteškoćama u malu domsku zajednicu. Pružanje ove usluge korisnicima sa mentalnim senzornim i intelektualnim poteškoćama bi pokazalo posebnu važnostu u tranzicionom periodu, tokom razvoja resursa u lokalnim zajednicama. Takođe, na ovaj način bi se doprinelo izbegavanju daljih ulaganja u kapacitete velikih ustanova za smeštaj koja su, sa jedne strane neophodna radi unapređenja položaja korisnika a sa druge strane neopravdana ukoliko je namera da se ti kapaciteti u dogledno vreme smanje.

Sadržaj pružanje podrške korisnicima sa fizičkim, mentalnim, senzornim i intelektualnim poteškoćama daleko prevazilazi alternativne usluge socijalne zaštite ali i ostale usluge tog sistema u lokalnoj zajednici. Pre svega neophodna je adekvatna zdravstvena zaštita a zatim i niz drugih servisa. U većim gradskim sredinama postoje kapaciteti za integralnu podršku dok, obezbeđivanje ovakvog sadržaja u manjim zajednicama može predstavljati ključni izazov. Izgradnja kapaciteta na opštinskom nivou je skup i dugotrajan proces stoga bi podsticajne mere za razvoj potrebnog sadržaja na nivou administrativnih okruga, putem međuopštinske saradnje, doprinele ekonomičnosti reforme, racionalnom korišćenju kapaciteta a pre svega izvesnosti obezbeđivanja adekvatne podrške građanima.

Primarna svrha deinstitucionalizacije je uljučivanje korisnika sistema socijalne zaštite u sve segmente društva. Teško bi bilo zamisliti ostvarivanje ovog cilja bez radnog angažovanja i težnje ka ekonomskom osamostalivanju korisnika. Sigurno je da se ekonomska samostalnost neće ostvariti kod brojnih korisnika ali sama težnja bi doprinela većoj uključenosti a posledično i rasterćenju ličnog, porodičnog i javnog budžeta. Dakle, važno je podsticati programe radnog angažovanja korisnika, aktivno ih kombinovati sa uslugama socijalne zaštite, pa i razmotriti standardizovanje ovakvih aktivnosti kao posebne usluge.

Porodica ima važnu ulogu u deinstitucionalizaciji, posebno u uslovima povratka korisnika iz ustanove za smeštaj. U zavisnosti od dužine trajanja odsustva korisnika, novonastale okolnosti sigurno predstavljaju veliku promenu za porodicu. Od ključnog je značaja obezbediti adekvatnu psiho-socijalnu i materijalnu podršku porodici kako bi se izbegla „reinstitutionalizacija“. Ovo podrazumeva angažovaje dodatnih sredstava posebno u smislu jačanja kapaciteta centara za socijalni rad.

Deinstitutionalizacija je dugotrajan i skup proces koji, sprovođenjem nasumičnih, lokalno ograničenih aktivnosti ne može dati željene efekte a time ni opravdati angažovana sredstva čiji obim ne može biti beznačajan. Lokalno planiranje je neizostavno ali proces koji podrazumeva angažovanje različitih resursa na svim nivoima upravljanja, alokaciju sredstava iz centralnog budžeta i prenamenu infrastrukture pod upravom centralne vlasti zahteva jedinstven i kordinisan pristup. Posebno treba imati u vidu da deinstitucionalizacija podrazumeva izmeštanje korisnika iz ustanova u koje su upućivani, često, daleko izvan lokalnih zajednica iz kojih potiču. Nezaobilazna uloga u planiranju

deinstitucionalizacije pripada centrima za socijalni rad. Planiranje u CSR, za razliku od ostalih aktera deinstitucionalizacije, počiva na potrebama konkretnog korisnika i proceni raspoloživih kapaciteta pružanja podrške u okruženju. Skup informacija o pojedinačnim potrebama korisnika i kapacitetima za njihovo ispunjenje daje jasnu sliku postojećim nedostacima sistema. Ipak, na ovaj način se ne može rešiti potreba za dugoročnom i srednjoročnom projekcijom potreba koja prethodi odgovornom planiranju javnih sredstava. Važno bi bilo razviti alate kojima bi se došlo do valjane srednjoročne projekcije potreba i pružiti jedinicama lokalne samouprave stručnu podršku u tom smislu. Imperativ krovnog planiranja bi mogao da se postigne putem Programa unapređenja socijalne zaštite kao svojevrsnog resornog izvora javnih politika čije usvajanje je predviđeno Zakonom. Predviđeno je usvajanje iste vrste dokumenta na opštinskom nivou, čiji su donosioci odluka dužni da sadržaj usaglase sa Programom koji usvaja centralna vlast. Na ovaj način bi se postiglo usaglašeno planiranje i delovanje svih nivoa javne uprave. Ipak, imajući u vidu da deinstitucionalizacija obuhvata i ustanove u sistemu zdravstva, kao i da podrška u lokalnoj zajednici podrazumeva angažovanje više različitih resora, daleko efikasniji bi krovni plan deinstitucionalizacije koji bi usvojila Vlada republike Srbije.

#### *Veća efikasnost troškova alternativnih usluga socijalne zaštite*

Troškovna efikasnost usluga socijalne zaštite analizirana je na osnovu normiranih standarda. Na ovaj način postignuta je delimičana uporedivost troškova različitih usluga bez pouzdanih saznanja o njihovoj visini. Završetak inicijalnog procesa licenciranja omogućioće pružanje kvalitativno uporedivih usluga u praksi čime će se steći uslovi za pouzdanije sagledavanje troškova koji proizilaze. Važno bi bilo ponoviti istraživanje o troškovima usluga socijalne zaštite nakon isteka roka za licenciranje pružalaca usluga. Naime, u okviru dokumentacije koju je potrebno dostaviti nadležnom ministarstvu, pružaoci usluga su obavezni da podnesu kalkulaciju cene koštanja usluge koja se na osnovu kojih se može obaviti sledeća analiza troškova. Budući da je i kalkulacija troškova, koju dostavljaju pružaoci usluga, obračunata na osnovu procene, pouzdaniji podaci bi se dobili nakon izvesnog perioda pružanja usluga u skladu sa standardima a na taj način bi se analizom obuhvatili efekti tržišta i različitih potreba korisnika.

Zakon o socijalnoj zaštiti je uveo važnu novinu u smislu standardizacije usluga i licenciranja za njihovo pružanje kao preduslov kvaliteta. Svim pružaocima usluga socijalne zaštite je ostavljeno vreme do aprila 2016. godine da ispune uslove za sticanje licence tako da ne čudi je stručna javnost fokusirana na standardizovane usluge. Ipak, ne treba ispustiti iz vida težnju ka stalnom unapređenju podrške korisnicima putem inovacija koje bi omogućile veće efekte uz iste ili niže troškove.

Ekonomija obima nije pokazala značajniji uticaj na troškove pružanja usluga a jedan od razloga je ograničenje broja korisnika u ustanovama. Međutim, zakonsko ograničenje od maksimalnih 100 korisnika koji mogu biti smešteni u jednu ustanovu se ne primenjuje a ovaj broj se višestruko prevazilazi u nekim od ustanova za smeštaj. Moguće je da bi obračunom izdataka na osnovu aktuelnog broja korisnika u rezidencijalnim ustanovama došlo do bitno drugačijeg odnosa troškova između alternativnih usluga i usluge smeštaja u ustanovu. Ovakvom disproporcijom, između zakonskih odredbi i zatečenih

okolnosti u praksi, onemogućava se odgovorno planiranje dok sam položaj korisnika u ustanovama sa nekoliko stotina korisnika zaslužuje detaljniju diskusiju koja prevazilazi sadržaj ovog rada.

Troškovi angažovanog osoblja imaju najveći udeo u ukupnim troškovima usluga pa time zavređuju dodatnu pažnju. Standardi usluge dnevnog boravka, koji se odnose na stručnu osposobljenost kadrova, postavljeni su na приметно viši nivo u odnosu na uslugu smeštaja u dom. Uvažavajući sve posebnosti ove dve usluge čini se da dnevne aktivnosti u ustanovi za smeštaj ne odstupaju od aktivnosti u dnevnom boravku u meri koja se može naslutiti na osnovu razlike u kadrovskoj strukturi. Sigurno je da je dnevni boravak usluga veoma složenog sadržaja ali bi bilo korisno razmotriti mogućnost ublažavanja standarda koji se odnose na stručnu osposobljenost zaposlenih čime bi se umanjili troškovi pružanja ove usluge. Važeći normativi nisu precizni u delu koji se odnosi na angažovanje osoblja po smenama pri pružanju usluga smeštaja i stanovanja uz podršku. Potreba za angažovanjem osoblja u manje intenzivnom delu dana može odstupati u zavisnosti od potreba korisnika, ipak, radi se o izdacima koji mogu presudno uticati na ukupnu visinu i odnose troškova usluga te bi trebalo razmotriti mogućnost detaljnijeg uređivanja ove vrste standarda. Takođe, bilo bi uputno razmotriti standarde koji uređuju obim negovateljskog osoblja pri pružanju usluge stanovanja uz podršku. Precizniji normativi, koji bi bili uslovljeni različitim stepenom podrške korisnicima, mogli bi rezultirati nižim troškovima usluge.

Analiza troškova objekta za pružanje usluga ukazala je na upadljivu nedoslednost pri naplati komunalnih usluga. Budući da mnogi od dobavljača komunalnih usluga imaju tarifni sistem koji razlikuje domaćinstva i pravna lica, pojavljuju se razlike u troškovima ovih usluga koje proizilaze iz vlasništva nad objektom a ne iz svrhe za koju se objekat koristi. Na ovaj način se korisnici usluga stavljaju u međusobno neravno pravan položaj. Dalje, činjenica je da korisnici usluga socijalne zaštite žive u objektima za pružanje usluga, pre svega kada se radi o smeštaju u dom i stanovanju uz podršku, te nema nikakvog smisla dodeljivati im drugačiji status pri naplati komunalnih usluga od onog koji imaju klasična domaćinstva. Ove okolnosti su često uslovljene politikom dobavljača komunalnih usluga tako da je teško uticati na promenu stanja, ipak, ovaj oblik neravnopravnosti koji značajno utiče i na troškove usluga, ne bi trebao da ostane nerešen.

#### *Smanjenje negativnog uticaja deinstitucionalizacije na lokalni razvoj*

Jasno iskazan uticaj deinstitucionalizacije na lokalni razvoj, još jedanput ukazuje na potrebu planiranja ovog procesa. Pri transformaciji ustanova planiranje se nužno mora odnositi na svaku pojedinačnu organizaciju koja pruža usluge smeštaja a pored niza faktora važno je uvažiti i okolnosti sredine u kojoj se ustanova nalazi. Posebnu pažnju treba usmeriti ka velikim ustanovama koje se nalaze u lokalnim sredinama sa malim brojem stanovnika. Prema riziku od negativnog uticaja deinstitucionalizacije izdvajaju se opština Aleksinac u kojoj se nalaze dve od 15 ustanova i opština Plandište koja, sa relativno malim brojem stanovnika ima jednu od najvećih ustanova za smeštaj korisnika sa mentalnim senzornim i intelektualnim poteškoćama.

Uticaj deinstitucionalizacije na lokalno tržište rada je pre svega pozitivan jer bi se ostvarila veća uravnoteženost ponude i tražnje a posledično i ravnomernija alokacija sredstava. Izazovi u ovoj oblasti

se pre svega mogu očekivati u nedostatku određenih stručnih profila u manjim sredinama tako da bi bilo korisno preduprediti takve okolnosti. Nema naznaka da bi stručni radnici koji su zaposleni u ustanovama za smeštaj bili u riziku od dugotrajne nezaposlenosti u uslovima ekspanzivnog razvoja lokalnih usluga, posebno ukoliko se uzme u obzir razuman stepen mobilnosti u okviru administrativnih okruga. Sa druge strane, veliki broj administrativnog, a pre svega tehničkog osoblja koje je zaposleno u ustanovama za smeštaj, nema tako jasnu radnu perspektivu u okolnostima smanjivanja broja zaposlenih u rezidencijalnom smeštaju. Imajući u vidu da se radi o osobama koje poseduju veštine čija primena prevazilazi uski opseg socijalne zaštite, čini se da bi rizik njihove nezaposlenosti mogao da se ublaži odgovarajućim programima samozapošljavanja.

Usled uticaja deinstitucionalizacije na lokalnu sredinu, krovno planiranje bi doprinelo smanjenju negativnih efekata, racionalnom korišćenju i prenameni postojećih resursa putem koordinacija aktivnosti između susednih lokalnih samouprava. Upotreba kapaciteta administrativnih okruga, kao dela centralne vlasti, mogla bi značajno da doprinese međuopštinskoj saradnji.

#### *Efikasno finansiranje deinstitucionalizacije*

Osnovni utisak analize finansiranja deinstitucionalizacije je izostanak potpune primene Zakona o socijalnoj zaštiti. Zakon o socijalnoj zaštiti sadrži niz odredbi koji omogućavaju uspešnu deinstitucionalizaciju ali se mnoge ne primenjuju. Naime, usvajanje Programa unapređenja socijalne zaštite, kao planski dokument kojim se usmeravaju javna sredstva u oblasti socijalne zaštite, nije postalo uobičajena praksa ni na centralnom ni na lokalnom nivou. Izostala je primena brojnih mehanizama finansiranja usluga socijalne zaštite a pre svega ključne podrške jedinicama lokalne samouprav putem namenskih transfera. Dakle, puna primena Zakona o socijalnoj zaštiti je imperativ daljeg unapređenja sistema. Ovo naravno ne znači da Zakon nije podložan unapređenju. Naprotiv, primena Zakona bi jasno ukazala na potencijalne nedostake koje treba otkloniti. Suprotno tome, ukoliko se Zakon ne primenjuje onda je i analiza njegovih efekata otežana, često i onemogućena, a neretko i ignorišu. Prvi korak ka primeni zakona, sigurno, podrazumeva usvajanje predviđenih podzakonskih akata koji bliže uređuju pojedine oblasti ali dosledno sprovođenje zakonskih odredbi podrazumeva i podršku akterima na svim nivoima kao i adekvatan nadzor.

Učešće korisnika i njihovih srodnika u finansiranju alternativnih usluga, pre svega usled nedostatka bližeg uređenja ove oblasti, potpuno je izostalo kao mogućnost. Donošenje podzakonskih akata koja se odnose na ovaj vid finansiranja bi delimično doprinelo rasterećenju javnih rashoda ali pre svega bi rezultat bio usmeren ka većoj opravdanosti korišćenja budžetskih sredstava. Takođe, važno bi bilo primeniti odredbe Zakona koje se odnose na korišćenje dodatka za negu i pomoć drugog lica kao izvora finansiranja usluga socijalne zaštite koje se pružaju u zajednici jer se radi o budžetskim izdacima koji u jednom delu imaju identičnu svrhu. Primeni ovog zakonskog rešenja bi doprinelo preusmeravanje uslova za ostvarivanje prava na dodatak za negu i pomoć drugog lica sa aktuelne medicinske procene na procenu funkcionalnih potreba korisnika. Obaveza srodnika da učestvuju u finansiranju pružanja usluga socijalne zaštite, usled neizbežnog postupka pred sudom nerado se primenjuje u praksi. Ovaj složen i neprijatan postupak deluje posebno neopravdano kada se odnosi na usluge manjeg

intenziteta, obima i sadržaja. Imajući u vidu da su prethodna zakonska rešenja predviđala utvrđivanja obaveze srodnika u postupku koji vodi centar za socijalni rad, bilo bi dobro razmotriti primenu takvog rešenja u aktuelnom zakonskom okviru. Upis prava na hipoteku nad nepokretnošću korisnika kao vid obezbeđenja izmirenja troškova pružanja usluga je još jedan od predviđenih rešenja koji nije šire primenjen u praksi. Jačanje kompetencija stručnih radnika u centrima za socijalni rad doprinelo bi primeni ovog vida podrške finansiranju usluga. Ipak, čini se da bi uključivanje jedinica lokalne samouprave u ovaj postupak dalo potpuniji rezultat. Naime, imajući u vidu da JLS snose odgovornost za obezbeđivanje usluga socijalne zaštite, očekivano bi bilo da su upravo opštine motivisane za razvoj svakog eksternog izvora finansiranja, koji bi rasteretio lokalni budžet. Dakle, ukoliko su organi lokalne samouprave zainteresovani za primenu upisa prava na hipoteku pri obezbeđivanju finansiranja usluga socijalne zaštite onda će se postupanje CSR, kao službe čiji je opština osnivač, posledično odvijati u tom smislu.

Centri za socijalni rad se često javljaju u ulozi pružaoca usluga socijalne zaštite i postoji snažna tendencija da se nastavi sa takvom praksom nasuprot aktuelnom zakonskom rešenju. Sa jedne strane, koncentracija svih mera i aktivnosti socijalne zaštite u centru za socijalni rad se čini kao sasvim dobro rešenje, pre svega zbog raspoloživih stručnih kapaciteta i kontinuiranog rada sa korisnicima. Sa druge strane, na ovaj način se gubi nezamenljiva komponenta kontrole kvaliteta usluga, nadzora nad njihovim pružanjem a time i nad korišćenjem javnih sredstava. Naime, CSR u sklopu javnih ovlašćenja procenjuje potrebe korisnika, planira podršku i prati dalje efekte. Dakle, CSR ima jedinstvene kompetencije da proceni efektivnost sredstava koja su uložena u pružanje usluga. Ovim načinom je objedinjeno zastupanje interesa korisnika u smislu ispunjavanja potreba i javni interes svrsishodnosti trošenja javnih fondova. Svaki drugačiji pristup ovoj vrsti nadzora bi iziskivao dodatne troškove sa vrlo upitnim efektima. Celishodnije bi bilo, u odsustvu kapaciteta za pružanje usluga izvan javnog sektora, osnovati posebnu ustanovu za pružanje usluga, kao što je to slučaj u nekoliko opština. Jasno je da različite okolnosti u kojima se nalaze jedinice lokalne samouprave uzrokuju i različite kapacitete za osnivanje ustanova koje bi pružale usluge socijalne zaštite. U ovom smislu bi primena koncepta međuopštinskih ustanova i javno-privatnog partnerstva, mogla da nadomesti pojedinačne slabosti jedinica lokalne samouprave.

Teško je naći opravdanje za održavanje prakse finansiranja pružanja usluga, na svim nivoima uprave, putem konkursa namenjenih organizacijama civilnog društva. Ovaj vid finansiranja formira nestabilnu i kratkoročnu ponudu usluga jer se svi konkursi odnose na period od jedne godine bez jasne srednjoročne perspektive. Posledica takvih okolnosti je urušavanje kapaciteta usled neizvesnosti kojoj su izloženi pružaoci usluga. Takođe, ovim je otežana i finansijska analitika jer su u izveštajima sadržane informacije o budžetskim sredstvima koja su plasirana organizacijama civilnog društva što, prema sadržaju, daleko prevazilazi usluge socijalne zaštite. Nabavka usluga socijalne zaštite putem primene zakona o javnim nabavkama se čini kao daleko celishodnije rešenje. Prepreka nabavci usluga socijalne zaštite primenom zakona o javnim nabavkama je ograničenje koje nalaže da se usluge mogu nabavljati samo od licenciranih pružaoca. U osnovi se radi o sasvim opravdanom principu ali je odziv pružaoca usluga procesu licenciranja izrazito mali. Razlog nezadovoljavajućeg odziva je upravo

nejasna perspektiva finansiranja usluga. Ukoliko finansiranje pružanja usluga dobije odlike srednjeročne izvesnosti, razumno je očekivati da će i interesovanje organizacija koje pružaju usluge biti veće.

Decentralizacija socijalne zaštite je jedan od reformskih pravaca na kome treba istrajavati jer svoje uporište nalazi u boljem razumevanju potreba korisnika, specifičnosti lokalne sredine i efikasnijem delovanju. Ipak, sve ukazuje da model decentralizacije socijalne zaštite, koji je primenjen u Srbiji, nije ispunio očekivanja. Pitanje finansiranja dela usluga socijalne zaštite koje su u nadležnosti JLS je i dalje aktuelno. Prenošanjem ove vrste nadležnosti na jedinice lokalne samouprave, nisu istovremeno odvojena sredstva koja bi bila namenjena socijalnoj zaštiti u lokalnoj zajednici. Na ovaj način, položaj korisnika zavisi od fiskalnog potencijala JLS i lokalnog političkog konteksta. Takođe raspoređivanjem odgovornosti za obezbeđivanja usluga socijalne zaštite na različite nivoe javne uprave, JLS su demotivisane da razvijaju usluge u zajednici jer time opterećuju lokalni budžet a rasterećuju centralni. Sa druge strane, potpuna centralizacija obezbeđivanja usluga socijalne zaštite bi udaljila podršku građanima od njihovih potreba čime se rizikuje neopravdano ulaganje i smanjena efikasnost. Prenošanjem odgovornosti za obezbeđivanje svih usluga, uključujući usluge smeštaja, na lokalnu samoupravu postigla bi se integralna podrška na osnovu konkretnih potreba u zajednici. Istovremeno, finansiranjem celokupne socijalne zaštite na lokalnom nivou putem namenskih transfera, čija bi visina zavisila od karakteristika lokalne sredine, postigla bi se konzistentnost i izbegla neravnopravnost građana koja proizilazi iz razlike u fiskalnom potencijalu opštine i lokalnog političkog konteksta. Na ovaj način bi se postigla stabilnost u finansiranju usluga socijalne zaštite i izbegla nedoslednost u angažovanju javnih sredstava.

Tranzicioni proces prelaska sa dominantne rezidencijalne brige o korisnicima na pružanje podrške u zajednici je sadržajan postupak koji iziskuje dodatna ulaganja čiju visinu bi bilo pogrešno zanemariti. U uslovima nedovoljne ekonomske stabilnosti, dodatna ulaganja u socijalnu zaštitu bi mogla da ugroze težnju ka privrednom rastu, stoga pretpristupni fondovi Evropske unije predstavljaju neponovljivu priliku za jačanje infrastrukture koja bi omogućila reformu sistema. Ipak postoji rizik neefikasnog ulaganja sredstava iz pretpristupnih fondova ukoliko se prethodno ne stvore adekvatni preduslovi. Naime, bez izvora javnih politika iz kojih bi proizašao plan tranzicionog procesa, vrlo je verovatno da bi se efekti ulaganja ograničili na lokalno izolovane aktivnosti koje bi dale ograničene rezultate. Drugi preduslov se odnosi na stabilnost finansiranja usluga socijalne zaštite. Ulaganje u tranzicioni proces podrazumeva jačanje kapaciteta za pružanje usluga u zajednici koji obuhvata unapređenje kompetencija kao i prenamenu i izgradnja infrastrukture. Ovakve investicije bi bile neopravdane ukoliko se ojačani kapaciteti ne angažuju što se ne može dogoditi bez stabilnog finansiranja usluga socijalne zaštite.



## REFERENCE

1. Centar za liberalno demokratske studije (2013) "Mapiranje usluga socijalne zaštite u nadležnosti jedinica lokalne samouprave", <http://socijalnoukljucivanje.gov.rs/rs/mapiranje-usluga-socijalne-zastite/>.
2. Centra za liberalno demokratske studije (2012) „Rashodi za usluge socijalne zaštite za decu na lokalnom nivou i jedinični troškovi“, integralni deo projekta "Razvoj usluga u zajednici za decu sa smetnjama u razvoju i njihove porodice" koji je sproveo UNICEF u partnerstvu sa Ministarstvom rada, zapošljavanja i socijalne politike, a uz podršku Delegacije EU u Srbiji (2011-2013)
3. Chisholm D., Knapp M., Astin J., Beecham J., Audini B. & Lelliott P. (1997a) The mental health residential care study: the costs of provision. *Journal of Mental Health* 6 (1), 85–100
4. Hempel, V. (2009) "The Impact of Deinstitutionalisation: Where to From Here?", *Social & Public Policy Review*, 3, 1, pp. 17-33.
5. Knapp, M., Beecham, J., McDaid, D., Matosevic, T. and Smith M. (2011), The economic consequences of deinstitutionalisation of mental health services: lessons from a systematic review of European experience. *Health & Social Care in the Community*, 19: 113–125.
6. Lemay R.A., (2009) "Deinstitutionalization of People With Developmental Disabilities: A Review of the Literature", *Canadian Journal of Community Mental Health*.
7. Mansell J., Knapp M., Beadle-Brown J. & Beecham J. (2007) Deinstitutionalisation and Community Living – Outcome and Costs, Volume 11 of the Report of a European Study. *Tizard Centre, University of Kent, Canterbury*.
8. Matković G., (2006) "Decentralizacija socijalne zaštite u Srbiji" Centar za liberalno-demokratske studije
9. Matković G., Mijatović B., Stanić K., (2014) "Analiza novčanih davanja za decu i porodice sa decom u Srbiji", Centar za liberalno-demokratske studije i Centar za socijalnu politiku
10. Matković G., Petrović M., (2012) "Life under the line: Determinants of low take up of FSA in Serbia" Centar za liberalno-demokratske studije.
11. Medeiros H., McDaid D., Knapp M. and the MHEEN Group (2007) Shifting care from hospital to the community in Europe: Economic challenges and opportunities. Personal Social Services Research Unit - London School of Economics and Political Science, London
12. Morzycka-Markowska M., Drozdowicz E., Nasierowski T., (2015) Deinstitutionalization in Italian psychiatry - the course and consequences Part II. The consequences of deinstitutionalization *Psychiatria Polska* 2015 Mar-Apr;49(2):403-12.
13. Ognjanović M., Pešić J., Avalić V., Brkić B., Krivokuća-Milovanović J., (2014) "Deinstitucionalizacija u Srbiji: Karakteristike, položaj i potrebe korisnika iz 4. grupe podrške u ustanovama za smeštaj - Istraživanje u Ustanovama za smeštaj odraslih i starijih lica sa invaliditetom" Forum mladih sa invaliditetom.

14. Shah A, Jenkins R. (2000) Mental health economic studies from developing countries reviewed in the context of those from developed countries. *Acta Psychiatrica Scandinavica* 2000;101:87–103
15. Shen G., Snowden L., (2014) Institutionalization of deinstitutionalization: A cross-national analysis of mental health system reform, *International Journal of Mental Health Systems* 2014, 8:47
16. Stancliffe R.J., Lakin K.C., Shea J.R., Prouty R.W, Coucouvanis K. (2004) “The Economics of Deinstitutionalization” in R. J. Stancliffe & K. C. Lakin (Eds.), *Cost and outcomes of community services for people with intellectual disabilities*. Baltimore: Paul H. Brookes Publishing Co.
17. Satarić N., Mihić M., Todorović M., Satarić V., (2013) “Analiza primene Zakona o socijalnoj zaštiti u delu novčanih socijalnih pomoći i cost benefit analiza servisa pomoći za stara lica”, Udruženje građana „Snaga prijateljstva“ – Amity