

Демографски преглед

Београд

Година IX

Број 34/2009

ДНЕВНИ БОРАВАК КАО ПРАВО И УСЛУГА У СИСТЕМУ СОЦИЈАЛНЕ ЗАШТИТЕ

Закон о социјалној заштити и обезбеђивању социјалне сигурности грађана дефинише дневни боравак као право у социјалној заштити. Обезбеђивање овог права налази се у потпуности у мандату општина, односно градова. То значи да локална самоуправа финансира услугу дневног боравака, утврђује права корисника, утврђује услове за почетак рада и обављање делатности установа које обезбеђују дневно збрињавање. Законом је предвиђено да корисници и сродници учествују у трошковима дневног боравака, према критеријумима које формулишу локалне самоуправе.

Право на дневни боравак признаје се лицу коме породица не може да обезбеди одговарајућу заштиту и лицу без породичног старања. У детаљнијем набрајању потенцијалних корисника закон наводи да право на дневни боравак првенствено имају деца и одрасли са инвалидитетом, деца са поремећајима у понашању, као и стара лица.

Законом је предвиђено да се право остварује упућивањем корисника у одговарајућу установу социјалне заштите која врши услуге дневног збрињавања или васпитно-образовну установу која пружа такве услуге. Општим законским одредбама регулисано је да ове установе могу да оснују локалне самоуправе, али и друга правна и физичка лица.

Резултати истраживања

Истраживање о дневним боравцима спроведено је средином 2007. године на основу упитника који је упућен свим установама за дневни боравак чије је функционисање могло да се утврди на основу консултовања различитих извора, а пре свега Министарства рада и социјалне политике, Фонда за социјалне иновације и релевантних невладиних организација.

Истраживањем је обухваћено 49 установа за дневни боравак у 41 општини у Србији. У готово свим већим градовима и општинама са преко 80 хиљада становника обезбеђено је пружање услуге за дневно збрињавање деце и особа са инвалидитетом. Изузетак представљају општине Ужице и Нови Пазар. Донедавно су у овој групи биле и општине Шабац, Лозница и Врање које су у међувремену, након спроведене анкете, отвориле дневни боравак за децу са сметњама у развоју. Међутим, у 123 општине у Србији услуга дневног збрињавања још увек није доступна.

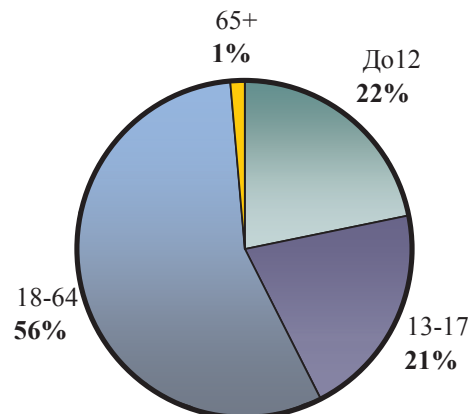
Велики градови и општине не држе монопол у овој сфери, с обзиром на то да се близу половине установа налази у мањим општинама. Неколико већих општина/градова има више од једне установе. У источној и југозападној Србији и у источним деловима Војводине их уопште нема. Упркос јасне законске обавезе, према прикупљеним подацима, тек свака четврта општина у Србији обезбеђује пружање услуге дневног боравака. Услуге су сконцентрисане на појединим ширим подручјима, док на другима уопште нису присутне. То се може тумачити разменом искустава између суседних општина и показује колико је значајна размена добре праксе.

Анализа дистрибуције установа по броју корисника показује да су подједнако заступљени дневни боравци који пружају услуге за мање од 20 корисника и за 20–40 корисника (43%–45%). Само један боравак има преко 100 корисника – у београдској општини Савски венац.

Укупно у Србији услугу дневног боравака користи 1418 корисника, просечно 29 по установи. Посматрано на 1000 становника услуга дневног збрињавања је најдоступнија у Војводини. У апсолутном изразу највећи број и установа и корисника је у централној Србији (без града Београда).

Анализа старосне структуре показује да међу корисницима доминирају лица старости од 18 до 64 године, чији удео износи 56% (графикон 1). Удео старих лица са инвалидитетом која користе услугу дневног боравака је занемарив (свега 1,3%).

Графикон 1. Структура корисника по годинама



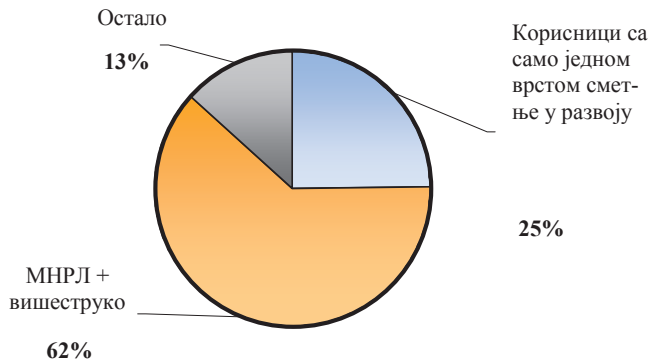
Услугу дневног боравака 2007. године користило је 600 деце (43% од укупног броја корисника). Додатно треба имати у виду да према подацима Министарства просвете још 400 деце са сметњама у развоју користи услугу дневног збрињавања у развојним групама у предшколским установама. Један број деце похађа предшколске установе и изван развојних група, инклузивно, али о њиховом броју не постоје релевантни подаци. У целини посматрано, број деце која користе услугу дневног збрињавања већи је од броја деце са сметњама у развоју у институцијама за смештај (760).

Препрека за ширење услуге дневног боравака није само у сфери недовољних капацитета. Према појединим мишљењима исказаним на регионалним скуповима и током спровођења анкете, родитељи који нису препустили децу на старање резиденцијалним институцијама не верују да „неко други“ може на адекватан начин да се брине о деци и не одлучују се лако ни за коришћење услуга дневног боравака. Такође, треба имати у виду да је у појединим случајевима присутна и стигма и да се у неким деловима Србије још увек крије присуство деце са инвалидитетом у породици.

Анализа разлога коришћења указује да је у дневним боравцима највећи удео деце и одраслих са интелектуалним потешкоћама (67%) и са вишеструким сметњама (27%). Међу дневним боравцима доминирају они у којима су смештени корисници са различитим потребама. Свега једна четвртина дневних боравака пружа услуге корисницима са само једном одређеном врстом сметње у развоју, а више од 60% истовре-

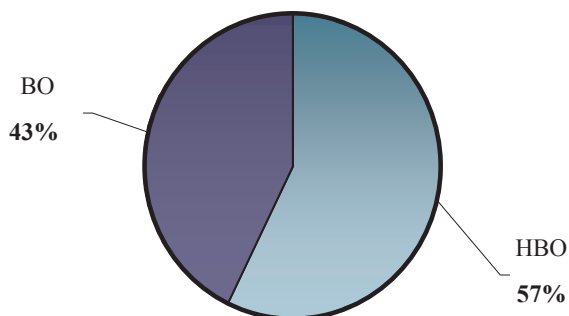
мено пружа услуге особама са интелектуалним и са вишеструким сметњама (графикон 2). У преосталим установама дневно збрињавање се пружа истовремено различитим групама корисника.

Графикон 2. Структура установа према хетерогености корисника



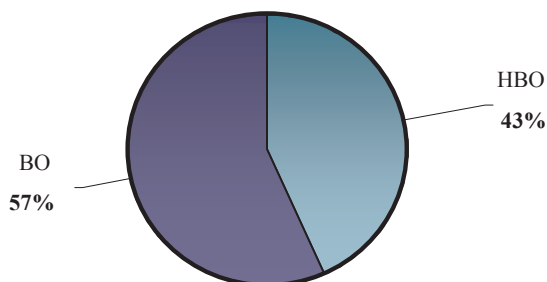
Судећи према подацима о времену оснивања дневног боравка, у Србији је након 2000. године дошло до значајног развоја у овој области. Наиме, пре 2000. године функционисало је само 12 установа за дневни боравак, са 435 корисника. Број установа се за седам година учетворостручио, док је број корисника порастао више од три пута.

Графикон 3. Ко пружа услугу дневног боравка?



Значајно се променила и структура пружалаца услуга (графикон 3). Док је пре 2000. године у овој сфери државни сектор практично „држао монопол“, данас у 28 установа услуга пружа невладин сектор, већином у организацији удружења особа са инвалидитетом или удружења родитеља деце са сметњама у развоју. Са готово 60% установа и близу половине корисника (43%) невладин сектор данас има наизглед равноправну улогу у овој сфери услуга социјалне заштите (графикон 4).

Графикон 4. Корисници у ВО/НВО сектору



Даља анализа ће указати на разлоге за релативизацију оцене о равноправности невладиног сектора. Међу невладиним организацијама више су заступљене оне са мањим бројем

корисника. Готово све установе за дневни боравак пружају услуге неге и чувања, исхране, радне терапије, а организују и рекреационе активности за кориснике. Иако су у већини установа присутни и специјални програми развоја потенцијала корисника, ове програме нема приближно четвртина дневних боравака.

Најчешће установе за дневни боравак функционишу као самосталне организационе јединице и у оквиру центара за дневни боравак (42%). Додатно, седам дневних боравака је организационо везано за центре за социјални рад и један за дом за децу (14%), а 10 за специјалне школе (20%). Четвртина установа за дневни боравак функционише као програм невладиних организација, без спецификације организационе структуре. Организовање дневних боравака при специјалним школама, претежно за децу са тежим сметњама у развоју, традиционално је присутно у Војводини.

У дневним боравцима у Србији запослено је 476 радника, по један радник на три корисника, приближно 10 по установи. Поређења ради, у 18 резиденцијалних установа за децу и одрасла лица са инвалидитетом запослено је око 2200 радника, или 2,2 корисника на једног радника. Међу радницима запосленима у установама за дневни боравак доминирају стручни радници, чији удео у укупном броју запослених износи готово 80%.

Приближно трећина дневних боравака пружа услуге краће од уобичајеног радног времена – претежно шест сати дневно (35%), али преко 40% ради и дуже од уобичајеног радног времена. У том погледу се издвајају сви боравци у Београду који су на располагању корисницима од 6 до 18 часова сваког радног дана. Дневни боравци који раде краће од пуног радног времена доминантно припадају невладином сектору (76%). У свега два дневна боравка корисници могу да користе услуге и преко викенда.

У малом броју установа присутан је стручни надзор. Готово две трећине дневних боравака ради без стручног надзора. Индикативно је и да један број установа (10%) није одговорио на ово питање.

Изградња регулационих инструмената је једно од важних фокуса реформских напора у Србији. Очито је да се без формулисања стандарда, акредитације, лиценцирања и успостављања стручног надзора не могу даље развијати ванинституционалне услуге социјалне заштите на локалном нивоу.

Укупни буџети 45 установа за дневне боравке у 2007. години износили су 221,3 милиона динара, или приближно 165 хиљада динара по кориснику. Месечни трошкови по једном кориснику у просеку су износили око 13.750 динара (око 170 евра).

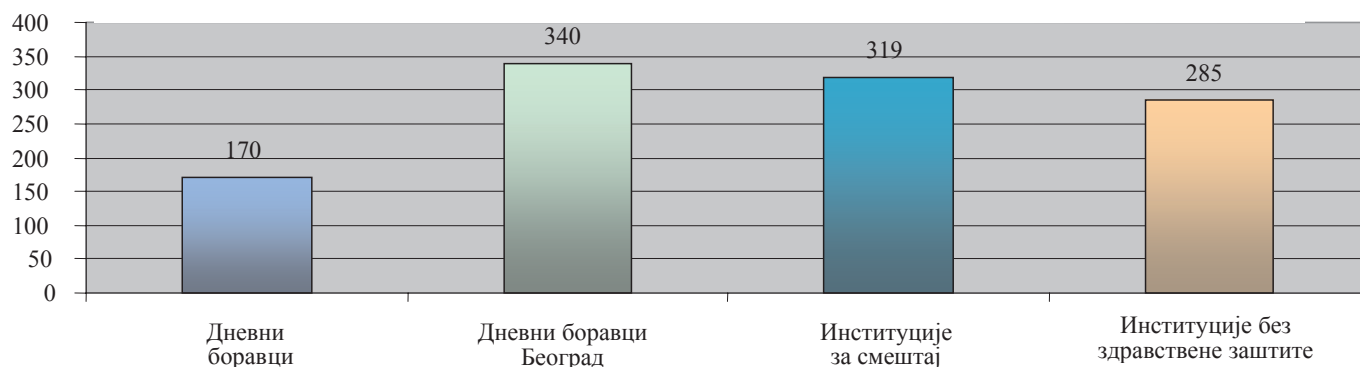
У трећини установа трошкови су виши од овог просека. Највиши трошкови по кориснику, и то двоструко виши од просека, јесу у дневним боравцима у Београду, који и пружају најкомплетнију услугу и то током 12 часова дневно (340 евра). Трошкови су значајно виши од просека и у установама у којима су донатори наметнули високе стандарде (као на пример Пожаревац и Смедеревска Паланка).

Трошкови су нижи у установама у којима услугу пружају невладине организације. Такође, у установама које раде 8 сати дневно и краће, просечни месечни трошкови по кориснику су износили око 100 евра.

Просечни трошкови по кориснику у дневним боравцима су за приближно 40% нижи од цене смештаја по кориснику у установама социјалне заштите за смештај особа са инвалидитетом у коју нису укључени трошкови здравствене заштите. Када се узму у обзир укупни трошкови по кориснику у резиденцијалној заштити, они су незнатно нижи од оних у београдским дневним боравцима (графикон 5).

Судећи према налазима анкете, уколико се општина спрема на успостављање услуга дневног боравка за 20 корисника на пример, у скромнијој варијанти, са осмочасовним радним временом, потребно је да на годишњем нивоу издвоји око два милиона динара. У општинама у којој су трошкови и плате виши, и ако се претпоставља да би установа радила дванаест сати дневно, уз пружање комплекснијих услуга потребно је из буџета да се издвоји за 20 корисника око шест милиона динара.

Графикон 5. Трошкови по кориснику у дневним боравцима и у институцијама за смештај ОСИ



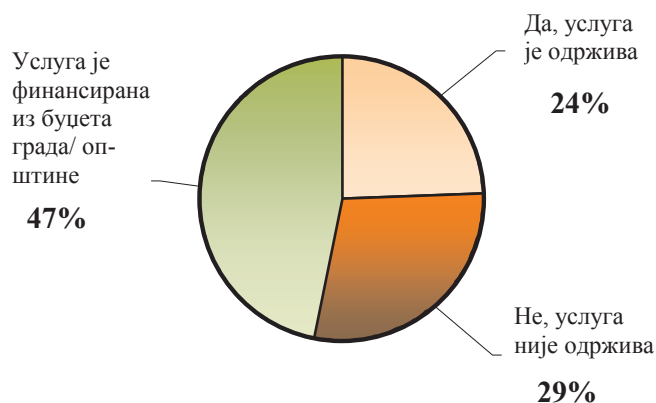
Податке о трошковима треба разматрати са опрезом. Најпре, установе за дневни боравак функционишу у веома различитим условима и посебно у различитим организационим аранжманима. За установе које нису организационо издвојене, сви трошкови се и не исказују, имајући у виду да се користи део капацитета шире организационе јединице (специјалне школе или центра за социјални рад). Такође, невладине организације често раде по пројектном принципу, уз комбиновано финансирање, добијајући средства од различитих донатора и њихови подаци нису у потпуности поуздани. Најзад, на трошкове утиче и радно време, врсте услуга које се пружају, величина установе, ниво плата у различитим срединама и сл.

Највећи број дневних боравака се финансира из више извора истовремено (49%), али је такође висок удео (37%) и оних које у потпуности финансирају локалне самоуправе. Међу боравцима који се финансирају из више извора истовремено изразито доминира, у преко две трећине, заједничко финансирање донатора и локалних самоуправа.

Кроз Републички фонд за особе са инвалидитетом у 2007. години комплетно финансирање је обезбедило пет, а делимично осам установа за дневни боравак, а кроз Фонд за социјалне иновације две. То заправо значи да је готово трећина дневних боравака у току претходне године остварила подршку кроз реформске напоре државе. У трећини дневних боравака пак финансирање је било делимично обезбеђено и из донаторских средстава.

За 46% установа за дневни боравак које се не финансирају из општинског/градског буџета учесници у истраживању оцењују да је услуга одржива и да неће постојати проблем да се обезбеде средства за наставак функционисања. Веома је, међутим, важно нагласити да чак 14 установа за дневни боравак процењује да услуге нису одрживе. Другим речима, готово 30% од укупног броја дневних боравака који данас функционишу може да престане са радом када се исцрпе постојећи извори финансирања. Све ове установе су из невладиног сектора (графикон 6).

Графикон 6. Одрживост услуге уколико није финансирана из буџета града/општине



У три четвртине дневних боравака услуге су „бесплатне“, односно корисници не партиципирају у цени услуге. У дневним боравцима у којима корисници плаћају део цене је, у приближно половини установа, партиципација 50% од износа накнаде за негу и помоћ, док је у преосталим партиципација одређена у апсолутном износу (3000 до 4000 динара) или као нижи удео накнада. Раширено је мишљење да увођење партиципације није прихватљиво имајући у виду тежак материјални положај породица које се старају о особама са инвалидитетом и да би пренос дела трошкова на породицу утицало на смањење броја корисника. Има међутим и ставова да је то питање накнадно тешко разрешити и да се партиципација прихвата без проблема уколико се уведе на самом старту, приликом успостављања дневног боравака.

На различите начине донатори су значајно подстакли процес развоја услуге дневног боравака у Србији. Њихово укључивање било је значајно за оснивање преко половине (57%) дневних боравака који су настали после 2000. године. У НВО сектору две трећине дневних боравака покренуто је уз учешће донатора.

Готово је општа оцена да капацитети дневних боравака и у општинама у којима постоје нису довољни. Преко половине учесника у истраживању сматра да је потребно повећати постојеће капацитете, а нешто мање од половине сматра да треба отворити нове дневне боравке за кориснике са другачијим потребама.

Препреке за даљи развој услуге – импликације за политику социјалне заштите

Најзначајније препреке за даљи развој и унапређење услуге дневног боравака могу се идентификовати у неколико сфера. Најпре у финансијској, будући да су локални буџети значајног броја општина у Србији мали и да нису у стању да задовоље ни минималне потребе грађана, поготово у сиромашним срединама. Законска решења при том не предвиђају могућност да се део средстава за социјалне услуге обезбеди и из републичког буџета.

Друга важна препрека је свакако у сфери незаинтересованости локалних самоуправа, али и недовољним стручним капацитетима, поготово у малим општинама. И у том смислу је ангажовање централног нивоа неопходно, како у погледу конципирања и успостављања регулаторних механизма, тако и у погледу стручне подршке.

Препреке се међутим налазе и у сфери недовољне повезаности различитих сектора који би могли да допринесу функционалнијем приступу. Овде се пре свега мисли на повезивање социјалне заштите и образовања, коришћење капацитета специјалних школа и изналагање подстицаја да се што већи број деце са сметњама у развоју укључи на инклузиван начин у предшколске институције. Посматрање услуге дневног боравака само као услуге социјалне заштите и ван стављања у контекст образовања, онемогућава коришћење свих потенцијала и капацитета за решавање проблема дневног збрињавања.

Најзад и особе са инвалидитетом и њихове породице, посебно родитељи деце са сметњама у развоју, нису у довољној

мери упознати ни са својим правима, ни са инструментима помоћу којих би могли да их заступају. У Србији се у неким крајевима и даље крију деца са сметњама у развоју, постоје отпори од стране средине да се деца укључе у редовне институције, а могуће је идентификовати и родитеље који сматрају да деца у дневном боравку не могу да добију адекватну негу.

На основу спроведеног истраживања могуће је указати и на неке елементе који су значајни за политику социјалне заштите.

Према још увек важећој законској регулативи и предрепформској доктрини, резиденцијална институционална заштита заузима средишњу, најважнију улогу у обезбеђењу социјалне сигурности грађана. Систем је наиме постављен на начин да је држава задржала на централном нивоу „најважнија“ права, а локалном нивоу је препустила оне облике заштите који наводно, иако обавезни, и када нису обезбеђени не угрожавају кориснике, јер постоји излаз и решење које пружа централни ниво. Смештај у институције је тако „право од општег интереса“ за које су средства обезбеђена на централном нивоу, док је обавеза дневног збрињавања и других ванинституционалних услуга препуштена локалном нивоу и финансирању из изворних прихода општина. Ако локални ниво нема средства, или из било ког разлога не обезбеђује ове „алтернативне“ услуге социјалне заштите, не постоје санкције ни финансијска помоћ да се законска обавеза испуни. Промена законске приоритизације резиденцијалне заштите, не само декларативно већ и у погледу обезбеђења финансијских средстава, представља очито ургентни услов за унапређење услуга на локалном нивоу.

Нова реформска доктрина има за циљ да ванинституционалне услуге постави у центар система. И ранија истраживања показују да се без додатних напора са централног нивоа не може остварити развој ванинституционалних услуга. Анализа стања у области социјалне заштите на локалном нивоу показују да се из локалних буџета за социјалну заштиту одваја у просеку свега 2% средстава. Општа је оцена да чак и у оним општинама у којима поједине услуге постоје, оне нису довољно развијене. Локалне власти нису довољно информисане о потенцијалним и актуелним програмима социјалне заштите који се спроводе у њиховим општинама и који су у њиховој надлежности. Стиче се утисак да се програмима социјалне заштите не придаје ни политички значај, односно да се не сматрају значајним за привлачење бирача.

Већи број истраживања која у фокусу имају развој услуга социјалне заштите на локалном нивоу указује на неопходност да се уложе додатни напори на централном нивоу. Под додатним напором се свакако подразумева подршка у смислу развоја стручних капацитета на локалном нивоу, размена искустава добре праксе, израда минималних стандарда, успостављање система акредитације и лиценцирања, као и контролних механизма. На централном нивоу би у склопу редовних активности морале да се прикупљају и анализирају информације о услугама и стању социјалне заштите у локалној надлежности. Информисање родитеља и сродника о алтернативним могућностима збрињавања такође би могло да се успостави као редовна активност, значајна за деинституционализацију и промовисање дневних боравака. Под додатним напором се свакако сматра и едукација локалних самоуправа, али и обезбеђење додатних финансијских средстава.

Један од предлога је да се на централном нивоу обезбеде додатна финансијска средства која би се кроз наменске трансфере пребацивала општинама према одређеној формули, а у зависности од социјалних потреба и буџетских средстава којима располаже локални ниво. Локални ниво би пак сам утврђивао за коју намену у социјалној сфери би се додељена средства трошила, на основу израђеног и усвојеног општинског плана за социјалну заштиту. Уколико држава из разли-

читих разлога нема могућности да на систематски начин подстакне развој свих ванинституционалних услуга једна од опција је и да се у првом кораку изврши приоритизација и сконцентрисан напор за развој услуге дневног боравака.

Постоји више разлога због којих би управо дневни боравци могли да буду услуга чијем ће се унапређењу посветити посебна пажња. Најпре, очљиво је да је стање у институцијама за децу и особе са инвалидитетом далеко лошије него у другим институцијама, а да су дневни боравци важан услов како за смањење броја корисника у резиденцијалним институцијама, тако и за превенцију институционализације. Друго, деинституционализација деце без родитељског старања је већ одмакла, а степен институционализације старих и њихов положај у домовима није тако високо ризичан и неповољан. Треће, у односу на друге услуге постоји довољно знања и различитих модела који се могу истражити и пружити на увид и који могу да се користе за даље унапређење и ширење управо услуге дневног боравака (примери добре праксе такође). Четврто, изградња контролних механизма није тако критично важна за успостављање услуге дневног боравака као за неке друге облике заштите, као на пример за специјализовано хранитељство. Дневно збрињавање наиме подразумева и само по себи укључује јасну и потпуну укљученост родитеља и породице као важног додатног „контролног механизма“.

Неки услови за овако фокусиран напор су већ испуњени. Минимални стандарди за пружање услуге дневног боравака су израђени, а формулисани су и „кораци“ који треба да се предузму на локалном нивоу да би се услуга успоставила.

Финансијска средства за редовно функционисање новостворених дневних боравака могуће је обезбедити кроз Фонд за социјалне иновације или Фонд за удружење особа са инвалидитетом. Средства би могла да се понуде у виду комплементарног гранта. Свакој општини која је спремна да отвори дневни боравак би могао да се понуди једнак износ на годишњем нивоу од милион-два милиона динара. Преостала средства би морала да се обезбеде у општинским буџетима, уз приложен документ о одлуци за издвајање буџетских средстава и спремност да се услуга организује, уз могућност укључивања НВО као пружалаца услуга. Додатно, услов би могао да буде и да општине морају да имају израђене и усвојене планове социјалне заштите. За свих 123 општина у Србији у којима се услуга дневног збрињавања не обезбеђује било би потребно издвојити максимално 250 милиона динара на републичком нивоу. То је мали део укупног буџета за социјалну заштиту. Овакво решење би могло да функционише до доношења новог закона који би темељније променио систем финансирања услуга на локалном нивоу.

Могуће је међутим и да се предвиди да, на пример, један део новчане накнаде за негу и помоћ буде у виду ваучера, који би се користили за плаћање услуге дневног збрињавања. Употреба ваучера као средства плаћања утицала би на ширење понуде и у оним срединама у којима услуга није развијена и олакшала би укључивање НВО сектора у пружање услуге.

На крају, можда треба преиспитати и генералну визију дневног збрињавања и флексибилност дефинисања услуге дневног боравака. Да ли се појам дневни боравак односи на право или услугу; да ли се збрињавање пружа неминовно у установама какве данас познајемо или можда треба размишљати и о другачијим формама – у малим и неразвијеним општинама вероватно је реално организовање услуге само неколико пута недељно, са малим бројем запослених који немају нужно високе стручне квалификације, уз повремено ангажовање стручних радника... Прихватање овакве идеје омогућило би ширење услуге и подршку деци и особама са инвалидитетом и њиховим породицама и у оним деловима Србије у којима је развој дневних боравака удаљена будућност.

Др Гордана Мајковић