



NORWEGIAN EMBASSY

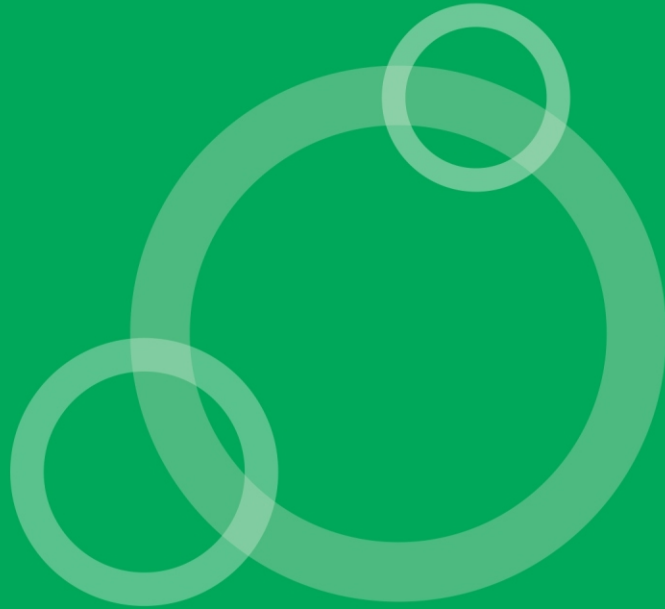


KONTAKT  
ORGANIZACIJE  
CIVILNOG  
DRUŠTVA

# PRIMENA ZAKONA O SOCIJALNOJ ZAŠTITI IZ PERSPEKTIVE USLUGE PERSONALNE ASISTENCIJE

INICIJATIVA ZA PRAĆENJE SOCIJALNE POLITIKE





## O Centru

**Centar za samostalni život osoba sa invaliditetom Srbije** je nevladina, neprofitna organizacija sa mrežom članica, koja promovira filozofiju samostalnog života i potencijale osoba sa invaliditetom, socijalni pristup invalidnosti i zagovara prava osoba sa invaliditetom.

Centar deluje kao resursni centar u kreiranju i nadgledanju sprovođenja politika u oblasti invalidnosti, testira i predlaže nova rešenja, sprovodi licencirane usluge servisa i edukacija i uspostavlja saradničke i partnerske odnose sa važnim socijalnim akterima na lokalnom, nacionalnom i međunarodnom nivou.

Organizaciju vode osobe sa invaliditetom, a delovanje se bazira na sledećim vrednostima: **posvećenosti, poštovanju ljudskih prava, inovativnosti, partnerstvu, toleranciji i profesionalizmu.**



**PRIMENA ZAKONA  
O SOCIJALNOJ ZAŠTITI  
IZ PERSPEKTIVE USLUGE  
PERSONALNE ASISTENCIJE**

Inicijativa za praćenje socijalne politike

**Beograd, 2013.**

**Naziv publikacije**

Inicijativa za praćenje socijalnu politike  
Primena Zakona o socijalnoj zaštiti iz perspektive  
personalne asistencije

**Autori publikacije:**

Lidija Milanović  
Gordana Rajkov  
Marko Milanović

**Izdavač:**

Centar za samostalni život  
osoba sa invaliditetom Srbije  
11040 Beograd, Milenka Vesnića 3  
Tel/fax: + 381 11 367 53 18, + 381 11 367 53 17  
e-mail: office@cilsrbija.org  
www.cilsrbija.org

**Za izdavača:**

Gordana Rajkov, predsednica

**Lektura i korektura:**

Mimica Živadinović

**Priprema i dizajn:**

Suzana Đorđević  
Svetislav Marjanović

**Štampa:**

PRINT-UP doo  
Leskovac, Voje Nikolajevića 26

**Tiraž:** 300

Beograd, 2013.

**Izjava ograničenja odgovornosti:**

Publikacija Inicijativa za praćenje socijalnu politike - Primena Zakona o socijalnoj zaštiti iz perspektive personalne asistencije nastala je u okviru projekta Inicijativa za praćenje socijalne politike koji sprovodi Centar za samostalni život osoba sa invaliditetom (OSI) Srbije u okviru koalicije 7 kontakt organizacije civilnog društva (KOCD) za pitanje položaja 7 ranjivih grupa uz finansijsku podršku Ambasade Kraljevine Norveške. Mišljenja i stavovi izneti u ovoj publikaciji su stavovi autora/ki i ne prenose nužno stavove Ambasade Kraljevine Norveške kao donatora.

## SADRŽAJ

1. Uvod .....	9
2. Rezime istraživanja .....	11
3. Svrha i ciljevi istraživanja .....	22
4. Metodologija .....	24
5. Konceptualne postavke modela personalne asistencije .....	26
6. Zakonodavni okvir .....	29
7. Položaj osoba sa invaliditetom u sistemu socijalne zaštite u Srbiji .....	35
8. Rezultati kvantitativnog istraživanja .....	39
9. Rezultati istraživanja sa neposrednim pružaocima usluge, personalnim asistentima .....	45
10. Rezultati istraživanja sa širom grupom stehkholdera - Rezultati fokus grupa ....	58
11. Zaključci .....	67
12. Preporuke .....	71



## ZAHVALNOST

Ova analiza i njeno objavljivanje nastali su pre svega zahvaljujući podršci Ambasade Kraljevine Norveške koja je finansijski podržala projekat Inicijative za praćenje socijalne politike, u čijem je sklopu i ova analiza. Stoga pre svega želimo da zahvalimo Ambasadi Kraljevine Norveške na podršci i podsticaju za dalji rad na unapređenju socijalnu uključenosti i zaštite osoba sa invaliditetom.

Takođe izražavamo zahvalnost našim partnerima na projektu, članicama KOCD koalicije, a posebno Građanskim inicijativama kao vodećem partneru, na podršci i razmeni iskustava koji su pomogli lakše odvijanje projekta.

Želimo da zahvalimo na doprinosu i lokalnim centrima za samostalni život OSI iz Sombora, Smedereva, Kragujevca, Čačka, Jagodine i Leskovca koji su pomogli realizaciju prikupljanja podataka na lokalnu, kao i svim lokalnim samoupravama, centrima za socijalnu rad, personalnim asistentima i predstavnicima organizacija OSI koji su svojim učešćem i odgovorima, pomogli da ova analiza bude sprovedena.

Tim Centra za samostalni život OSI Srbije





## Definisanje ključnih pojmova

Kako je personalna asistencija nova usluga, a u literaturi postoji različita terminologija kada se radi o invalidnosti, korisno je navesti definicije za različite pojmove, koje ćemo koristiti u ovoj analizi kako bi se izbegle eventualna terminološka neslaganja i definisali ključni pojmovi.

**Invaliditet:** koncept koji se razvija a sam invaliditet proističe iz interakcije osoba sa oštećenjima sa okolinskim barijerama i barijerama koje se odražavaju u stavovima zajednice koji otežavaju puno i efektivno učešće osoba sa invaliditetom u društvu na osnovu jednakosti sa ostalim članovima tog društva.<sup>1</sup>

**Osoba sa invaliditetom:** osoba koja ima dugoročna fizička, mentalna, intelektualna ili senzorna oštećenja, koja u sadejstvu sa različitim barijerama mogu otežati puno i efektivno učešće ovih osoba u društvu na osnovu jednakosti sa drugima.<sup>2</sup>

**Samostalni život:** način života u kome postoji mogućnost izbora i samostalnog donošenja odluka o načinu zadovoljavanja svojih potreba, bez obzira na to ko će fizički obaviti potrebne aktivnosti.

**Usluga personalne asistencije:** usluga u sistemu socijalne zaštite koja osobama sa visokim stepenom zavisnosti od pomoći drugih u obavljanju aktivnosti svakodnevnog života a sa očuvanim kapacitetima za samostalno donošenje odluka omogućava zadovoljavanje osnovnih, ličnih i društvenih potreba koje korisnik fizički nije u stanju da zadovolji bez pomoći drugog lica.

**Korisnik usluge:** osoba sa invaliditetom koja zadovoljava kriterijume za korišćenje usluge, a u slučaju usluge personalne asistencije osoba koja u skladu sa principima i pravilima usluge može da angažuje personalnog asistenta.

**Personalni asistent:** osoba koja je zaposlena/angažovana u pružanju usluge personalne asistencije konkretnom korisniku.

**Decentralizacija:** proces transfera nadležnosti, kapaciteta i resursa sa državnog nivoa (centralne vlasti, država) na nivo lokalnih uprava i donosilaca odluka (opštine i decentralizovana tela ministarstava).

**Usluga:** usluge u socijalnoj zaštiti se definišu kao aktivnosti pružanja podrške i pomoći pojedincu i porodici radi poboljšavanja, odnosno očuvanja kvaliteta života, otklanjanja ili ublažavanja rizika nepovoljnih životnih okolnosti, kao i stvaranje mogućnosti za samostalan život u društvu.

<sup>1</sup> Zakon o potvrđivanju Konvencije o pravima osoba sa invaliditetom, Sl.Glasnik Srbije 42/09; Preambula Konvencije, tačka e)

<sup>2</sup> Član 1. stav 2. Konvencije

Podzakonski akti koja precizno definišu proces licenciranja i standarde kvaliteta usluga još uvek nisu doneti, te su dalji termini dati na osnovnu sadašnjih saznanja autora.

**Licencirani pružalac usluge:** organizacija, ustanova ili privatni preduzetnik koji je dobio sertifikat/licencu da može obezbeđivati uslugu personalne asistencije.

**Ugovaranje socijalnih usluga:** proces u kome država, odnosno predstavnici lokalne samouprave, uspostavljaju ugovor sa pružaocem socijalni usluge (državnim ili privatnim) za isporučivanje usluga koje garantuje država. U smislu ove analize ugovaranje se takođe odnosi i na to da se kupovina usluga stavi u zakonski obavezujući sporazum (ugovor).

**Licenciranje:** obavezna procedura koju vrše nadležne vlasti, kroz koju pružaoci usluga dobijaju dozvolu za isporučivanje socijalnih usluga, nakon što dokažu usklađenost sa standardima minimalnog kvaliteta ili kriterijumima koji su usaglašeni na nacionalnom nivou u odgovarajućoj oblasti intervencije.

**Standardi kvaliteta:** standardi kvaliteta pružaju skup kriterijuma koji se mogu primenjivati za nadzor rukovođenja i pružanja usluga, kvaliteta usluga kao i njihovog ishoda. Oni obezbeđuju nepristrasan i transparentan transfer ili isporuku usluga korisnicima.

## 1. UVOD

Projekat *Inicijativa za praćenje socijalne politike* sprovodi Centar za samostalni život osoba sa invaliditetom (OSI) Srbije u okviru koalicije sedam organizacija, koje je još 2007.godine Tim potpredsednika Vlade za implementaciju Strategije za smanjenje siromaštva izabrao za kontakt organizacije civilnog društva (KOCD) za pitanje položaja sedam ranjivih grupa. Još od 2007. godine, KOCD predstavljaju mehanizam za komunikaciju i protok informacija između vladinih institucija i organizacija civilnog društva. Ovaj mehanizam ima za cilj da se omogući učešće organizacija civilnog društva (OCD) u definisanju, primeni i praćenju mera koje donose Vlada i drugi relevantni akteri u reformskim procesima. Pored Centra za samostalni život OSI Srbije, u projektu učestvuju Autonomni ženski centar, Građanske inicijative, Romski informativni centar, Amity-Snaga prijateljstva, a podržavaju ga i Društvo za razvoj dece i mladih „Otvoreni klub” i Grupa 484.

Svaka od KOCD je profilisana za bavljenje pitanjima pojedinačnih osetljivih grupa stanovništva, u koje spadaju: osobe sa invaliditetom, deca, mladi, žene, stariji preko 65 godina, pripadnici romske nacionalne manjine, izbegla i interno raseljena lica.

KOCD od 2007. godine sprovode zajedničke aktivnosti na smanjenju siromaštva i socijalnom uključivanju marginalizovanih grupa građana, kroz različite zajedničke projekte, a od 2012. godine nastavljaju sa zajedničkim radom i kroz Inicijativu za praćenje socijalne politike u okviru koje će pratiti primenu Zakona o socijalnoj zaštiti i mera socijalne zaštite u odnosu na sedam marginalizovanih grupa.

### **O Inicijativi za praćenje socijalne politike**

Cilj *Inicijative za praćenje socijalne politike* jeste bio rad na obezbeđivanju efikasnije primene novog Zakona o socijalnoj zaštiti, kao i drugih mera koje se donose radi smanjenja socijalne isključenosti. Inicijativa je usmerena na sledeća pitanja: šta nam novo donosi Zakon o socijalnoj zaštiti; kako se njegova primena odražava na žene, mlade, izbeglice i raseljena lica; kako štiti decu, Rome, stare i osobe sa invaliditetom; da li država dovoljno efikasno štiti ove ugrožene grupe, kakve će mere i odluke u sferi socijalne politike donositi, kako će ih sprovesti i kako će to konačno uticati na život svih građana u Srbiji. Nosilac projekta su Građanske inicijative, ostale članice koalicije su partneri na projektu, a finansirala ga je Ambasada Kraljevine Norveške.

Planirano je da projekat traje tri godine (zavisno od obezbeđenih sredstava), a u fokusu *Inicijative za praćenje socijalne politike* biće rad i aktivnosti institucija koje su nadležne za donošenje i sprovođenje mera socijalne politike koje direktno utiču na život ugroženih grupa stanovništva. U prvoj godini je planirana analiza za svaku od ciljnih grupa, u kojoj će biti predstavljeni rezultati dosadašnje primene socijalnih mera i predlozi za njihovo unapređivanje u cilju poboljšanja položaja ugroženih grupa.

Tokom naredne dve godine kroz praćenje mera socijalne politike i usluga socijalne zaštite na nacionalnom i lokalnom nivou, pružiće se podrška merama koje su dale najbolje rezultate, dok će se sa druge strane brzo reagovati na mere koje nedovoljno doprinose smanjenju siromaštva i socijalnoj isključenosti.

Ova analiza je fokusirana na personalnu asistenciju, pre svega osobama sa telesnim invaliditetom, u skladu sa teoretskim postavkama i modelom koji se u drugim zemljama podrazumeva pod pojmom „personalna asistencija“.

Tekst publikacije sastoji se iz tri celine:

- 1) U prvoj celini dat je pregled ključnih teoretskih i zakonskih osnova personalne asistencije, koji predstavljaju okvir za procenu kvaliteta usluge personalne asistencije u Srbiji i donošenja predloga za njeno unapređivanje na različitim nivoima.
- 2) Drugu celinu čine rezultati istraživanja na određenom uzorku sa zaključcima.
- 3) U trećoj celini nalaze se preporuke za unapređenje zakonskih rešenja, podzakonskih akata i smernica za pružaoce usluge i obezbeđivanja ove usluge.

## 2. REZIME ISTRAŽIVANJA

Projekat *Inicijativa za praćenje socijalne politike* sprovodi Centar za samostalni život osoba sa invaliditetom (OSI) Srbije u okviru koalicije 7 kontakt organizacije civilnog društva (KOCD) za pitanje položaja 7 ranjivih grupa. Cilj *Inicijative za praćenje socijalne politike* je obezbeđivanje efikasnije primene novog Zakona o socijalnoj zaštiti kao i drugih mera koje se donose u cilju smanjenja socijalne isključenosti žena, mladih, izbeglih i raseljenihlica, dece, Roma, starih i osoba sa invaliditetom. Nosilac projekta su Građanske inicijative, dok su ostale članice koalicije partneri, a finansijski je projekat podržan od strane Ambasade Kraljevine Norveške.

Centar za samostalni život osoba sa invaliditetom se u svojoj analizi fokusirao na usluge podrške za samostalan život osoba sa invaliditetom, posebno uslugu personalne asistencije zbog toga što se ova usluga po prvi put našla u sistemu socijalne zaštite kroz donošenje Zakona o socijalnoj zaštiti, iako je u praksi sprovedena kroz različite pilot projekte koji su razvijali uslugu za jednu kategoriju korisnika. Praksa je pokazala sa jedne strane važnost postojanja ove usluge za proces socijalne inkluzije i postizanja što boljeg kvaliteta života OSI, a sa druge strane postojanje brojnih nedoumica, netačnih interpretacija i neznanja u vezi sadržaja i principa za pružanje usluge PA za različite grupe korisnika. U okviru usluge personalni asistent posebno smo pratili i ulogu centara za socijalni rad u proceni potrebe i obezbeđenju usluge, lokalne samouprave i organizacija OSI. Osnovni cilj istraživanja je praćenje i generisanje iskustava o primeni Zakona o socijalnoj zaštiti u delu obezbeđivanja usluge personalne asistencije osobama sa invaliditetom radi omogućavanja blagovremenog aktivnog uticaja OCD na primenu zakona i unapređivanje prakse i zakonskih rešenja u obezbeđivanju socijalnih usluga.

Tekst publikacije se sastoji iz tri celine: pregled ključnih teoretskih i zakonskih osnova personalne asistencije, rezultati istraživanja na određenom uzorku sa zaključcima i preporuke za unapređenje obezbeđivanja ove usluge.

### **Metodologija**

U analizi su kao metodologija korišćeni su:

- Desk-analiza teoretskih, konceptualnih okvira za uslugu personalne asistencije i međunarodni i nacionalni pravni okvir.
- Kvantitativno istraživanje kroz analizu situacije i aktivnosti lokalnih samouprava i centara za socijalni rad i anketno istraživanje sa personalnim asistentima, koji neposredno obezbeđuju uslugu konkretnom korisniku
- Kvalitativno istraživanje sa širom grupom stejkholdera, kroz 3 focus grupe

Kvantitativno istraživanje obavljeno je u 18 jedinica lokalne samouprave i 18 centara za socijalni rad u gradovima gde CSŽ Srbija ima saznanja da su aktivne po pitanju obezbeđivanja personalne asistencije. Kvantitativno istraživanje sa personalnim asistentima sprovedeno je sa grupom od 60 osoba koje rade (ili su nedavno radile) kao personalni asistenti u 8 gradova Srbije,<sup>3</sup> kroz polustruktuisane intervjuje.

U kvalitativnom istraživanju kroz 3 focus grupe, učestvovalo je 23 učesnika, predstavnika iz 18 OCD i 5 predstavnika lokalne samouprave i CSR.

## ***Desk analiza***

### ***Konceptualne postavke modela personalne asistencije***

Model personalne asistencije koji se realizuje u Srbiji, i koji je dat u nacrtu podzakonskih akata za primenu Zakona o socijalnoj zaštiti, svoje uporište ima u razumevanju kvaliteta života, univerzalnim ljudskim potrebama, ljudskim pravima i filozofiji samostalnog života osoba sa invaliditetom, kao i u socijalnom modelu invalidnosti. Personalna asistencija jer se njome obezbeđuje odgovarajuća praktična podrška koja je korisniku neophodna za zadovoljavanje osnovnih, ličnih i društvenih potreba koje korisnik fizički nije u stanju da zadovolji bez pomoći koja je istovremeno lična i praktična.

Personalni asistent (PA) je u zemljama u kojima je ova usluga razvijena, osoba koja pomaže samo jednoj osobi sa invaliditetom oko poslova i aktivnosti svakodnevnog života. Asistent se upravlja po instrukcijama osobe sa invaliditetom, koja donosi odluke o vrsti potrebne pomoći, mestu i vremenu pružanja usluge i ujedno edukuje svog asistenta kako da se usluga na najbolji način pruži u skladu sa potrebama korisnika. Suština modela personalne asistencije je, sa jedne strane, oslobađanje ličnosti osoba sa invaliditetom uz personalnog asistenta. Sa druge strane, ona predstavlja podršku porodici na dva načina: 1) oslobađa članove porodice da ostvaruju participaciju u društvu i da na kvalitetniji način organizuju život u porodici; 2) omogućava da osoba sa invaliditetom može da osnuje svoju porodicu i da preuzme odgovarajuću ulogu u porodici.

Ovaj vid usluge baziran na filozofiji samostalnog života osoba sa invaliditetom, samo je jedan od raznih drugih modela podrške koja se može organizovati i za decu i odrasle ljude sa drugim vrstama oštećenja, koja će se u tom slučaju konceptualno razlikovati od modela „personalne asistencije“.

---

<sup>3</sup> Beograd, Sombor, Smederevo, Jagodina, Niš, Kragujevac, Leskovac i Čačak

## **Normativni okvir**

Najznačajnija međunarodna dokumenta koja prepoznaju važnost socijalne podrške za OSI i personalnu asistenciju koja su analizirana su:

1. Standardna pravila UN-a o izjednačavanju mogućnosti osoba sa invaliditetom<sup>4</sup>
2. Međunarodna konvencija o pravima osoba sa invaliditetom
3. Akcioni plan Saveta Evrope za promovisanje prava i punog učešća osoba sa invaliditetom u društvu
4. Evropska strategija za osobe sa invaliditetom 2010-2020<sup>5</sup>
5. Dobrovoljni Evropski okvir kvaliteta za socijalne usluge<sup>6</sup>

Relevantna dokumenta koja pominju važnost i potrebu postojanja usluga podrške u Srbiji su:

1. Strategija za smanjenje siromaštva Srbije
2. Strategija razvoja socijalne zaštite
3. Strategija unapređenja položaja osoba sa invaliditetom u Republici Srbiji
4. Zakon o sprečavanju diskriminacije osoba sa invaliditetom Srbije
5. Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju OSI
6. Zakona o socijalnoj zaštiti

U okviru ovog segmenta posebno je analiziran Zakon o socijalnoj zaštiti Srbije i njegove odrednice koje se odnose na organizacionu i finansijsku odgovornost ministarstva, nadležnog organa autonomne pokrajine, odnosno nadležnih organa lokalne samouprave (Član 20) kao i nadležnosti i obaveze centara za socijalni rad (Član 14). Usluge socijalne zaštite podeljene su u pet grupa usluga (Član 40):

1. Usluge procene i planiranja
2. Dnevne usluge u zajednici
3. Usluge podrške za samostalan život
4. Savetodavno-terapijske i socijalno-edukativne usluge
5. Usluge smeštaja

Zakonom se uvodi princip pluralizma pružaoca usluga, pa usluge socijalne zaštite mogu pružati osim ustanova socijalne zaštite i udruženja građana, preduzetnici, privredno društvo i drugi oblici organizovanja utvrđeni zakonom (Član 17). Dodatno se princip pluralizma pružaoca usluga ojačava Članom 36, koji naglašava da korisnik ima pravo na slobodan izbor usluga i pružaoca usluga socijalne zaštite.

<sup>4</sup> <http://www.cilsrbija.org/ebib/StandardnaPravilaUNbrosura.pdf>

<sup>5</sup> Dostupna: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0636:FIN:EN:PDF>

<sup>6</sup> COM(2011) 900 final naverzija, dostupna: [http://ec.europa.eu/commission\\_2010/2014/president/news/speeches-statements/pdf/20111220\\_1\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/commission_2010/2014/president/news/speeches-statements/pdf/20111220_1_en.pdf)

Mada još nije donet, analiziran je i Predlog pravilnika o minimalnim standardima usluga socijalne zaštite u kome se propisuju bliži uslovi i minimalni standardi za pružanje svih usluga socijalne zaštite. Pravilnik je koncipiran tako da određuje zajedničke, opšte minimalne standarde pružanja socijalnih usluga koji moraju biti ispunjeni bez obzira o kojoj se usluzi socijalne zaštite radi i određuje posebne minimalne standarde za pojedine usluge socijalne zaštite, uključujući i uslugu personalne asistencije.

### ***Položaj osoba sa invaliditetom u sistemu socijalne zaštite u Srbiji***

Osobe sa invaliditetom u Srbiji još uvek čine grupu građana kojoj je otežano ostvarivanje ljudskih i građanskih prava, usled nedovoljnog poznavanja fenomena invalidnosti u sistemima koji po svom mandatu treba da obezbede kvalitetan život OSI i ostvarivanje njihovih prava i postojanja stereotipa i predrasuda o invalidnosti. Ipak u poslednjih deset godina, u Srbiji je učinjen značajan napredak kroz proces reforme socijalne zaštite. Kada je u pitanju podrška osobama sa invaliditetom, osim zakonskih promena, poslednjih godina pojavljuju se brojne inicijative za razvoj novih usluga za inkluzivno obrazovanje, brži razvoj dnevnih centara, inicijative za podršku zapošljavanju, inicijative za stanovanje uz podršku kao i razvoj Servisa personalnih asistenata, uglavnom preko Centra za samostalni život osoba sa invaliditetom Srbije, uz podršku Ministarstva rada, zapošljavanja i socijalne politike.

U sistemu socijalne zaštite na taj način stvoreni su osnovni preduslova za uvođenje kvalitetnih usluga za OSI. Jedna od neophodnih usluga kako bi se ostvarila osnovna ljudska prava OSI i kako bi im se obezbedio bolji kvalitet života i samostalni život, je usluga personalne asistencije (PA). U Srbiji već postoje iskustva u obezbeđivanju ove usluge, koja su pokazala da ona omogućava izuzetno unapređenje kvaliteta života OSI, njihovo ravnopravno učešće u svim segmentima zajednice, ali i generalno unapređenje kvaliteta života porodica osoba sa invaliditetom.

Trenutno u Srbiji OSI kroz socijalnu zaštitu uglavnom ostvaruju pravo na usluge smeštaja, pravo na dnevne boravke, pomoć i negu u kući, geronto domaćice i novčanu naknadu za tuđu pomoć i negu (koje se delom ostvaruje i preko Zakona PIO). Međutim broj i obuhvat osoba sa telesnim invaliditetom, pogotovo odraslih osoba, ovim uslugama je veoma ograničen.

### ***Rezultati kvantitativnog istraživanja sa lokalnim samoupravama***

U okviru ovog segmenta istraživanja, upitnici su poslani na 18 lokalnih samouprava, od kojih se dobijeni podaci iz 11, što čini 61% uzorka. Od 11 gradova, Lokalni akcioni plan za unapređenje socijalne zaštite donelo je i usvojilo 9 lokalnih samouprava, u kojima je usvojena i Strategija i/ili Lokalni plan akcije za unapređenje položaja osoba sa invaliditetom. U svim sredinama lokalne samouprave finansiraju najčešće uslugu dnevnog boravka i pomoći u kući, a većina lokalnih samouprava finansira i druge usluge i programe za osobe sa invaliditetom.



U lokalnim samoupravama ne postoji jasno razumevanje invalidnosti i pojma socijalnih usluga, kao ni razlikovanje svrhe usluga za decu sa razvojnim teškoćama i odrasle osobe sa invaliditetom. Od ukupno 7 lokalnih samouprava u kojima lokalna samouprava učestvuje u finansiranju usluge personalne asistencije, budžetske linije sa kojih se obezbeđuju sredstva za ovu uslugu su različite. Takođe, sve lokalne samouprave smatraju da bi za veću uključenost osoba sa invaliditetom u lokalnu zajednicu bilo potrebno da se usluga personalne asistencije obezbeđuje u njihovim sredinama.

Lokalne samouprave takođe imaju teškoće u obezbeđivanju finansijskih sredstava za obezbeđenje usluga, javna nabavka otežava obezbeđivanje usluge, nedostaju im znanja i veštine za monitoring i evaluaciju a poseban je problem nepostojanje podzakonskih akata na nacionalnom nivou.

U svim gradovima u kojima je finansirana usluga personalne asistencije od strane lokalne samouprave, pružaoci usluge su OCD, od čega u 6 gradova lokalni Centri za samostalni život OSI a u jednom partnerska organizacija Centra, Centar živeti uspravno. Ni u jednom od ovih gradova, osim iznosa za bruto naknade personalnim asistentima, OCD kao pružaoci usluge ne dobijaju nikakva sredstva za organizacione, administrativne i finansijske poslove organizovanja servisa.

### ***Rezultati kvantitativnog istraživanja sa centrima za socijalni rad***

Iako su centri za socijalni rad u 88% uzorka (16 CSR) dostavili popunjene upitnike, oni su delimično popunjeni a često je po nekoliko odgovora ostalo nepopunjeno. Naime, centri nisu odgovorili na pitanja o strukturi korisnika usluge personalne asistencije (koliki je broj korisnika usluge, starost, pol), kao ni na pitanja o tome da li je postojeća usluga personalne asistencije dostupna svim korisnicima sa invaliditetom, kao i na pitanje šta je potrebno uraditi da bi ova usluga bila dostupna korisnicima.

Takođe na pitanje da li su u praksi utvrdili da bi ova usluga doprinela kvalitetu života korisnika sa invaliditetom" centri za socijalni rad, osim CSR Užice i Sombor nisu odgovorili. Pitanje koje je takođe ostalo bez odgovora je "Koji su primarni razlozi zbog kojih vam se osoba sa invaliditetom obratila, a gde ste vi u stručnom postupku prepoznali da bi personalna asistencija bila odgovarajuća usluga za korisnika". Ovo je posebno indikativno s obzirom na činjenicu da su svi centri odgovorili na pitanje o izvršenim procenama potreba osoba sa invaliditetom – naime svi centri su naveli i broj osoba sa invaliditetom kod kojih je izvršena procena.

Najveći broj zahteva koje su osobe sa invaliditetom lično podnele centru za socijalni rad radi ostvarivanja prava na korišćenje neke od lokalnih usluga odnosi se na uslugu pomoć u kući. Poređenjem popunjenih upitnika lokalnih samouprava i centara za socijalni rad vidno je da su centri za socijalni rad naveli mnogo manji broj usluga, u odnosu na podatke o uslugama koje lokalna samouprava obezbeđuje građanima sa invaliditetom.

## **Rezultati test analize sa personalnim asistentima**

U istraživanju je učestvovalo 60 personalnih asistenata iz 8 gradova u Srbiji<sup>7</sup> u kojima je usluga personalne asistencije obezbeđivana kroz OCD. Asistenti su angažovani po različitim osnovama: kroz finansiranje aktivnosti organizacija OSI, različitih projekata, ugovora sa lokalnim samoupravama i sredstvima iz javnih radova, što je određivalo način organizacije servisa, primenu postavljenih standarda, obezbeđenje procedura i monitoring.

Ispitanici kao personalni asistenti u proseku rade 2 godine, a postoje značajne razlike u iskustvu personalnih asistenata u pružanju ove usluge - od 2 meseca do 9 godina, pri čemu je manje od jedne godine radilo 50% asistenata.

Formalnu bazičnu obuku za pružanje usluge personalne asistenciju prošlo je 81.7% personalnih asistenata od kojih je obuku CSŽ-a prošlo je 95.9% personalnih asistenata. Oko tri četvrtine personalnih asistenata koji su prošli obuku smatraju da im je obuka pružila osnovne potrebne informacije za obavljanje posla personalnog asistenta, dok četvrtina smatra da su kroz obuku stekli sve potrebne informacije za obavljanje posla personalnog asistenta. Najveći broj asistenata nije imao sugestije za dodatna znanja koja bi im trebala, dok 25% smatra da je obuku potrebno proširiti znanjima koja se odnose na specifičnosti različitih oblika invalidnosti, medicinske informacije i veštine komunikacije. Personalni asistenti su obuku od strane korisnika procenili kao korisnu u 96,7% slučajeva.

Nešto više od dve trećine personalnih asistenata radi 8 sati dnevno, svakog radnog dana, dok petina personalnih asistenata ima fleksibilno radno vreme u okviru 40 radnih sati nedeljno. Skoro svi personalni asistenti rade sa po jednim korisnikom, a korisnici dogovaraju planove rada sa asistentima u 85% slučajeva, koji se u 92.1% slučajeva i poštuju. Najveći broj ispitanika 71,7% smatra da je imao podršku u radu, od čega je najveći broj imao podršku od strane CSŽ ili porodice korisnika. Na pitanje o tome da li se i kakve poteškoće javljaju u pružanju personalne asistencije, 51.7% personalnih asistenata je odgovorilo da nema nikakvih problema i poteškoća. 35.0% navodi određene probleme prilikom pružanja usluga personalne asistencije, dok 13.3% personalnih asistenata nije dalo odgovor na ovo pitanje. Od asistenata koji su naveli određene probleme, personalni asistenti navode nejasnoće u opisu posla personalnog asistenta, nepostojanje planova, problemi u uspostavljanju komunikacije, uloga porodice i uticaj porodice na personalnu asistenciju i problemi u organizaciji aktivnosti usled arhitektonskih barijera i problema sa prevozom.

Moguće načine unapređenja usluge personalne asistencije asistenti vide u obezbeđenju kontinuiranost u pružanje usluga, jasnije definisanje posla PA i obezbeđivanje monitoringa realizacije poslova, jasnije određivanje radnog vremena, unapređenje kompetencija personalnih asistenata, veća i redovna primanja i kombinovanje PA sa drugim uslugama.

<sup>7</sup> Beograd, Čačak, Jagodina, Kragujevac, Leskovac, Niš, Smederevo, Sombor

## **Rezultati kvalitativnog istraživanja putem fokus grupa**

U diskusiji u fokus grupama učestvovalo je 23 predstavnika organizacija civilnog društva, lokalnih vlasti i institucija. Kako Zakon o socijalnoj zaštiti propisuje da se veliki broj socijalnih usluga finansira na lokalnom nivou, učesnici fokus grupa smatraju da je podrška lokalne samouprave stoga jedan od najznačajnijih faktora koji utiču na razvoj socijalnih usluga na lokalnom nivou. Kako bi se to postiglo potrebno je da predstavnici LS shvate da su socijalne usluge značajne ne samo za korisnike ovih usluga, nego i za samu zajednicu.

Kao dobra praksa podrške lokalna samouprave razvoju usluga navedeno je kreiranje posebne stavke u budžetu koji je namenjen za razvoj socijalne zaštite i podršku OCD koje imaju predloge za razvoj usluga u zajednici. Predstavnici lokalne samouprave su sugerisali da bi od pomoći bilo da se predstavnici različitih organizacija za koje je ta usluga važna okupe i zatim zajedno nastupe prema lokalnoj samoupravi.

Trenutno se socijalne usluge finansiraju strane lokalne samouprave na tri moguća načina: kroz program rada organizacija, kroz budžetsku liniju za socijalnu zaštitu i kroz posebne budžetske linije. U jedinicama lokalne samouprave u kojima su realizovane fokus grupe personalna asistencija se uglavnom finansira kroz programe rada organizacija OSI ili kao projekti iz budžetskih linija za finansiranje socijalne zaštite. Predstavnici lokalne samouprave takođe vide finansiranje putem poveravanja poslova kao bolji način finansiranja usluga, nego javnim tenderom. I predstavnici OCD i lokalne samouprave slažu se da bi period na koji se odnosi ugovor između lokalne samouprave i pružaoca usluga trebalo produžiti na 2-3 godine.

Za dalji razvoj socijalnih usluga na lokalnom nivou, učesnici misle da je potrebno povećanje finansijskih sredstava koji se izdvajaju za socijalnu zaštitu, unapređenje sistema za procenu potreba za uslugama i uvođenje procene efikasnosti usluga. Usluge na lokalnom nivou nisu u dovoljnoj meri prilagođene potrebama osoba sa invaliditetom, pa je potrebno razviti sistem evaluacije kvaliteta pružanja usluga kako bi se omogućila prilagođenost opštih usluga potrebama osoba sa invaliditetom uporedo sa razvijanjem novih usluga.

Što se tiče personalne asistencije kod OCD još uvek postoje dileme kome je usluga namenjena, kakvu ulogu u obezbeđivanju usluge imaju korisnik i personalni asistent u pogledu organizacije rada personalnog asistenta i sadržaja posla personalnog asistenta. Posebno se teško postavlja granica između usluge personalne asistencije i usluge pomoći u kući i razgraničenja karakteristika korisničke grupe kojoj je potrebna jedna od ovih usluga. OCD kao veliki problem ističu nedovoljno poznavanje koncepta personalne asistencije i potrebu da se personalna asistencija jasno definiše i razgraniči od drugih sličnih usluga. Ovo se posebno odnosi na razumevanje usluge personalne asistencije kada su u pitanju odrasle osobe sa mentalnim teškoćama i deca. Drugi veliki problem u obezbeđivanju usluge OCD vide u otežanom prihvatanju potencijalnih korisnika da iz sredstava koja dobijaju kao naknadu za tuđu negu i pomoć finansiraju deo troškova korišćenja usluge.

## Zaključci

### ***Na nacionalnom nivou***

- Usluga PA definisana u Zakonu o socijalnoj zaštiti i predlogu pravilnika o standardima usluga socijalne zaštite definisana je u skladu sa svim međunarodnim i domaćim dokumentima. Mogućnosti primene Zakona i obezbeđivanja usluge personalne asistencije je značajno smanjena, odnosno država još uvek nije obezbedila osnovne zakonske uslove za obezbeđivanje usluga socijalne zaštite, samim tim i usluge personalne asistencije, jer podzakonska akta (pravilnik o minimalnim standardima usluga socijalne zaštite, pravilnika o licenciranju i druga relevantna akta) još uvek nisu doneta
- Anketno istraživanje sa osobama koje rade kao personalni asistenti, kao i fokus grupe, govore da se trenutno usluga personalne asistencije ne obezbeđuje u skladu sa njenim konceptom i suštinom. Koncept i svrha usluge personalne asistencije kako su bili postavljeni u toku projektnog kreiranja usluge (2003-2007) i u predlogu Minimalnih standarda kvaliteta za pružanje usluga u socijalnoj zaštiti značajno je narušen, zbog činjenice da predlog standarda još uvek nije usvojen, značajno kraćih vremenskih perioda obezbeđivanja usluge, čestih prekida i nedovoljnih finansijska sredstva. Tome je dodatno doprineo i način obezbeđivanja usluge putem različitih načina finansiranja, uključujući i finansiranje kroz javne radove, jer su zahtevi finansijera često bili u neskladu sa svrhom i standardima obezbeđivanja usluge personalne asistencije.

### ***Na nivou lokalnih samouprava***

- Lokalne samouprave još uvek nisu u potrebnoj meri upoznate sa zakonom o socijalnoj zaštiti, imaju teškoće u obezbeđenju finansiranja koje odobravaju sa različitih budžetskih linija, nedostaju im znanja o proceni potreba za uslugama za OSI, kao i znanja i veštine za monitoring i evaluaciju efekata pruženih usluga.
- Ipak od 11 gradova koji su bili uključeni u istraživanje, lokalne akcione planove za unapređenje SZ i položaja OSI ima 9 LZ, od kojih se u 7 finansira neposredno 56 PA, za šta je u 2012. izdvojeno 19.800.000 din. Usluga personalne asistencije u obuhvaćenim sredinama obezbeđuje se zahvaljujući angažovanju lokalnih samouprava i zainteresovanih organizacija civilnog društva. Lokalne samouprave, iako u otežavajućim uslovima za obezbeđivanje usluge, prepoznaju personalnu asistenciju kao uslugu koja je potrebna građanima.

### ***Na nivou centara za socijalni rad***

- Podaci istraživanja ukazuju na zabrinjavajuće niske kapacitete centara za socijalni rad za obavljanje uloge koordinatora obezbeđivanja usluge. U njima ne postoji adekvatan sistem evidencije, potrebe OSI se nedovoljno prepoznaju, nedostaju znanja o usluzi PA i invalidnosti uopšte, imaju teškoća sa sprovođenjem procene potreba OSI kao korisnika usluga SZ i ne postoje potrebni kriterijume za procenu potreba za korišćenjem usluge PA.

- Centri za socijalni rad još uvek ne ostavaruju koordinativnu ulogu u obezbeđivanju usluga SZ za osobe sa invaliditetom na adekvatan način. Iako postoje standardi rada centara za socijalni rad dati u Pravilniku o standardima rada centara za socijalni rad, oni se još uvek ne primenjuju u praksi kada je u pitanju obezbeđivanje usluge personalne asistencije. Dodatan problem na koji je ukazala desk analiza je problem pristupačnosti centara kako za osobe sa invaliditetom, tako i starije osobe i druge korisnike usluga CSR koji imaju teškoće u kretanju ili komunikaciji (od 160 CSR u Srbiji ni jedan nema lift, 20% ima rampu na ulazu, 20% ima sajt)

### ***Na nivou OCD kao pružaoca usluga***

- Organizacije civilnog društva kao mogući pružaoci usluga i/ili partneri lokalnim vlastima i institucijama, nemaju dovoljne kapacitete (ljudski, organizacioni, finansijski), nedostaju im znanja za procenu potreba korisnika, nemaju dovoljno znanja o zakonskom okviru i relevantnim propisima i dokumentima da bi mogli davati relevantne predloge donosiocima odluka.
- Što se tiče obezbeđivanja usluge personalne asistencije, organizacije su imale problem u obezbeđenju sredstava za uslugu PA, morali su da poštuju zahteve finansijera koji su se odnosili i na izbor korisnika i PA, nedostaju im jasne smernice i sredstva za organizaciju i upravljanje servisom a administrativne, organizacione i poslove monitoringa OCD obezbeđuju u okviru svojih mogućnosti bez ikakve naknade što utiče na kvalitet servisa

### ***Opšti zaključci***

- Jedan od problema je i nedovoljno poznavanje koncepta personalne asistencije i razgraničenje od drugih sličnih usluga među svim akterima, OCD, lokalnim samoupravama i centrima za socijalni rad. Ovo se posebno odnosi na razumevanje usluge personalne asistencije kada su u pitanju odrasle osobe sa mentalnim teškoćama i deca. Ovo još jednom ukazuje na neophodnost što skorijeg donošenja Pravilnika o minimalnim standardima socijalnih usluga, koji treba da odgovore na sva ova otvorena pitanja.
- Iskustva iz prakse dobijena od ankete sa PA, mogu da doprinesu i definisanju mogućih pravaca daljeg unapređenja usluge personalne asistencije, uključujući obezbeđenje u kontinuitetu pružanja usluge, obezbeđivanje monitoringa, unapređenje kompetencija personalnih asistenata i veća i redovna primanja.

## Preporuke

- **Neophodno je da država preuzme odgovornost za sprovođenje Zakona o socijalnoj zaštiti i u što skorijem roku obezbedi usvajanje potrebnih podzakonskih akata**, čime će stvoriti uslove za primenu zakona. Njihovim usvajanjem uvešće se na nacionalnom nivou koncept personalne asistencije koji omogućava ostvarivanje svrhe usluge. Takođe će se omogućiti dalji razvoj standarda usluge i neophodnih mehanizama za njeno jasno koncipiranje i primenu. Time će se obezbediti kontinuirano napredovanje u obezbeđivanju kvaliteta usluge personalne asistencije, dostizanje prethodnog i unapređivanje kvaliteta pružene usluge.
- **Izuzetno je važno unaprediti kapacitete i obezbediti podršku lokalnim samoupravama u obezbeđivanju usluge**. Što pre lokalne samouprave budu imale definisan koncept usluge, to će više biti u mogućnosti da uslugu obezbeđuju na adekvatna način i ujednačeno u svim regioniam Srbije. Lokalnim samoupravama je takđe potrebna podrška u unapređenju na podacima zasnovanog zaključivanja o potrebama građana, primenu mehanizama za istraživanje potreba OSI i evaluaciju i monitoring obezbeđenih usluga. Takođe je od izuzetne važnosti obezbediti finansijska sredstva potrebna za kvalitetno pružanje usluge i usaglašavanje propisa u pogledu finansiranja i obezbeđivanja usluge.
- **Neophodno je ojačati kapacitete i znanja centara za socijalni rad** za obavljanje procene potreba OSI kao korisnika , kao i razviti kompetencije za monitoring i koordinaciju u obezbeđivanju usluge za OSI, uključujući i uslugu PA. Kao jedni od ključnih aktera u procesu obezbeđivanja usluga socijalne zaštite i spona između lokalne vlasti i građana kao korisnika, centri za socijalni rad bi morali da imaju daleko veće kapacitete ljudske i organizacione, da bi ovu svoju ulogu ostvarili na odgovarajući način. Potrebno je osmisлити programe za unapređenje znanja zaposlenih u centrima za socijalni rad pre svega o savremenim pristupima pitanju invalidnosti, poznavanju problema osoba sa invaliditetom i svrhom i sadržajem pojedinih usluga socijalne zaštite, kako bi mogli adekvatno da procenjuju potrebe korisnika i upute ih na korišćenje pojedinih usluga. Takođe je potrebno doslednija primena standarda rada centara za socijalni rad datih u Pravilniku o standardima rada centara za socijalni rad, kada su u pitanju osobe sa invaliditetom. Dodatno, treba obezbediti pristupačnost (fizičku i informativnu) CSR, kako bi osobe sa invaliditetom kao i drugi građani sa problemima u kretanju i komunikaciji, mogli nesmetano lično i neposredno komunicirati sa centrima radi ostvarenja svojih prava.

- **Neophodno je ojačati kapacitete OCD** kao pružaoca usluge, za razvoj partnerstva na lokalnom nivou i obezbeđivanje podrške lokalnim samoupravama u ispitivanju potreba, monitoringu i evaluaciji obezbeđivanja usluge. Na ovaj način ojačale bi se OCD kao institucije građanskog društva, ali i u novoj ulozi pružaoca usluga koja pred OCD postavlja svojevrzne izazove.
- **U cilju unapređenja usluge personalne asistencije**, neophodno je utvrditi i na tim osnovama kreirati dalje korake u razvoju usluge na dva nivoa: a) utvrđivanje društvenih i drugih faktora koji u današnjem vremenu utiču na obezbeđivanje usluge nezavisno od same usluge i b) prepoznavanje rizičnih tačaka u procesu obezbeđivanja usluge, posebno u delu realizacije stručnog postupka, koji su opredeljujući za razvoj kompetencija pružaoca usluga i organizaciju same usluge u radu sa korisničkom grupom i konkretnim korisnicima. Kako bi se ovo ostvarilo, neophodno je organizovati kompleksno istraživanje na nivou Srbije koje će dati odgovore na ključna pitanja za uspostavljanje sistema podrške osobama sa invaliditetom u zajednici i koncipiranje i razvoj specifičnih obeležja i stručnih postupaka same usluge personalne asistencije.

Iskustva iz prakse dobijena od ankete sa PA, mogu da doprinesu i definisanju mogućih pravaca daljeg unapređenja usluge personalne asistencije, uključujući obezbeđenje u kontinuitetu pružanja usluge, obezbeđivanje monitoringa, unapređenje kompetencija personalnih asistenata i veća i redovna primanja.

### **3. SVRHA I CILJEVI ISTRAŽIVANJA**

#### **3.1. Svrha istraživanja**

Za Centar za samostalni život OSI Srbije, kao organizaciju koja se bori za uspostavljanje standarda usluge personalne asistencije i njeno obezbeđenje, važno je da istraži na koji način će se primenjivati deo Zakona o SZ koji se odnosi na usluge u lokalnoj zajednici i kako će podzakonska akta koja bliže treba da definišu ovu materiju definisati pojam personalne asistencije, ciljne grupe za uslugu, vrstu zakonskih rešenja koja se nude, kakve će mere i odluke država donositi, kako će ih sprovoditi i kako će to konačno uticati na život osoba sa invaliditetom sa visokom potrebom za podrškom u Srbiji.

Misija Centra za samostalni život OSI jeste stvaranje uslova za ostvarenje samostalnog života OSI u Srbiji, a jedan os osnovnih preduslova za ostvarenje samostalnog života osoba sa invaliditetom jeste postojanje usluge personalne asistencije, koja ujedno sprečava institucionalizaciju OSI i doprinosi njihovoj punoj socijalnoj uključenosti. Centar već godinama zagovara uvođenje ove usluge u sistem socijalne zaštite, što se i dogodilo donošenjem Zakona o socijalnoj zaštiti 2011. godine.

Centar za samostalni život osoba sa invaliditetom se u svojoj analizi fokusirao na usluge podrške za samostalan život osoba sa invaliditetom, posebno uslugu personalne asistencije zbog toga što se ova usluga po prvi put našla u sistemu socijalne zaštite donošenjem Zakona o socijalnoj zaštiti, iako je u praksi sprovedena kroz različite pilot projekte koji su razvijali uslugu za jednu kategoriju korisnika. Praksa je pokazala, s jedne strane važnost postojanja ove usluge za proces socijalne inkluzije i postizanja što boljeg kvaliteta života OSI, a sa druge strane postojanje brojnih nedoumica, netačnih interpretacija i neznanja u vezi sadržaja i principa za pružanje usluge PA za različite grupe korisnika. U okviru usluge personalne asistencije posebno smo pratili i ulogu centara za socijalni rad u proceni potreba i obezbeđenju usluge, lokalne samouprave i organizacija OSI.

#### **3.2. Ciljevi istraživanja**

Osnovni cilj istraživanja je bio praćenje i generisanje iskustava o primeni Zakona o socijalnoj zaštiti u delu obezbeđivanja usluge personalne asistencije osobama sa invaliditetom radi omogućavanja blagovremenog aktivnog uticaja OCD na primenu zakona i unapređivanje prakse i zakonskih rešenja u obezbeđivanju socijalnih usluga.



Pojedinačni/specifični ciljevi istraživanja su:

1. Utvrditi usaglašenost koncepta personalne asistencije kao usluge u sistemu socijalne zaštite sa međunarodnim i domaćim standardima i dokumentima;
2. Identifikovati faktore rizika za obezbeđivanje ove usluge i potrebne preduslove;
3. Sačiniti preporuke za efikasnije obezbeđivanje usluge personalne asistencije.

Pošto se ovo istraživanje sastoji iz više odvojenih istraživanja, pri čemu svako ima zadatak da pruži uvid u neki od aspekata usluge personalne asistencije, ciljevi su prikazani za svako istraživanje posebno i to za:

1. Deskanalizu
2. Istraživanje sa stejkholderima na lokalnom nivou
  - a. Kvantitativno istraživanje o aktivnostima lokalnih samouprava i centara za socijalni rad u obezbeđivanju usluge personalne asistencije
  - b. Kvalitativno istraživanje sa predstavnicima OCD i drugim stejkholderima
3. Kvantitativno istraživanje sa personalnim asistentima

**Desk analiza** je trebalo da utvrdi **usaglašenost koncepta personalne asistencije kao usluge u sistemu socijalne zaštite sa međunarodnim standardima i dokumentima**.

Desk analiza obuhvata tri celine: a) konceptualne postavke; b) zakonodavni okvir (međunarodni i nacionalni) i c) položaj osoba sa invaliditetom u sistemu socijalne zaštite u Srbiji.

**Istraživanjem sa stejkholderima na lokalnom nivou**, analizirao se razvoj i način primene socijalnih usluga na lokalnom nivou kako bi se detaljnije ispitala **primena Zakona o socijalnoj zaštiti** u oblasti pružanja usluga. Cilj ovog dela istraživanja bio je da se sagledaju kapaciteti i uključenost ključnih institucija na lokalnom nivou, lokalnih samouprava i centara za socijalni rad, u obezbeđivanju personalne asistencije. Na taj način bi se dao odgovor na pitanje gde se Srbija trenutno nalazi u obezbeđivanju usluge personalne asistencije za OSI, u sklopu primene Zakona o socijalnoj zaštiti, odnosno dobio bi se kontekst za tumačenje uticaja dosadašnje primene odredbi Zakona na unapređenje kvaliteta života OSI pružanjem usluge personalne asistencije.

Osnovni cilj **kvantitativnog istraživanja sa osobama koje su radile kao personalni asistenti** je bio **unapređenje usluge personalne asistencije** kroz sticanje saznanja o načinu primene standarda usluge personalne asistencije u praksi. Kako je Centar već sprovodio istraživanje o iskustvima korisnika i asistenata tokom pružanja usluge personalne asistencije<sup>8</sup>, kada je servis pružan u kontinuitetu tri godine, i kada je Centar razvijao standarde i procedure za servis, fokus ovog istraživanja bio je da utvrdi trenutna iskustva personalnih asistenata i nivo primene ranije razvijenih standarda,

<sup>8</sup> Iskustva samostalnosti – akciono participativno istraživanje, Centar za samostalni život OSI Srbije, 2005 dostupno na <http://www.cilsrbija.org/ebib/SPAS-Iskustva%20samostalnosti.pdf>

obezbeđivanjem servisa pre uvođenja u sistem socijalne zaštite i kroz različite forme finansiranja. U tom smislu osnovna istraživačka pitanja na koja je ovo istraživanje pokušavalo da odgovori su: a) kako personalni asistenti, kao neposredni izvršioци usluge, vide samu uslugu i eventualne teškoće u obezbeđivanju usluge i b) koji su, po njihovom mišljenju glavni pravci unapređenja usluge personalne asistencije u praksi?

### **3.3. Korisnici istraživanja**

Korisnici ovog istraživanja su Ministarstvo rada, zapošljavanja i socijalne politike, Vlada RS, grupa KOCD, institucije sistema, organizacije osoba sa invaliditetom, lokalne samouprave, druge NVO, potencijalni pružaoci usluge, personalni asistenti i naravno pre svega osobe sa invaliditetom kojima je usluga personalne asistencije neophodna da bi postigli što veću samostalnost i unapredili kvalitet svog života.

## **4. METODOLOGIJA**

### **4.1. Kvantitativni i kvalitativni metodi**

Metodologija istraživanja je kreirana i tokom realizacije projekta "Inicijativa za praćenje socijalne politike". Kako je istraživanje imalo za cilj da uslugu personalne asistencije i primenu Zakona o socijalnoj zaštiti u pružanju usluga personalne asistencije prikaže iz različitih perspektive, ono se sastoji iz dva podistraživanja:

1. Desk analiza međunarodnih dokumenata koji se odnose na uslugu personalne asistencije i širi okvir koji reguliše principe pružanja usluga osobama sa invaliditetom.
2. Analiza situacije i praćenje odvijanja procesa primene usluge na različitim nivoima i aktivnosti različitih ciljnih grupa kroz kvantitativno i kvalitativno istraživanje.

U kvantitativni deo ovog istraživanja uključeni su:

- lokalne samouprave, kao ključni donosioci odluka u finansiranju lokalnih socijalnih usluga;
- predstavnici centara za socijalni rad kao ključni nosioci socijalne politike na lokalnom nivou;
- personalni asistenti koji neposredno obezbeđuju uslugu konkretnom korisniku i u situaciji su da u praksi sagledaju prednosti i teškoće u ispunjavanju definisanih standarda usluge (anketno istraživanje).

Kvalitativno istraživanje urađeno je sa širom grupom stejkholdera, kroz tri fokus grupe, među kojim su najznačajnije organizacije civilnog društva.

## 4.2. Struktura učesnika istraživanja

Kvantitativnim istraživanjem ispitane su karakteristike personalne asistencije u sredinama za koje, na osnovu prethodnih aktivnosti, CSŽ Srbije ima saznanja da su aktivne po pitanju obezbeđivanja personalne asistencije. Radi se o 18 jedinica lokalne samouprave, u kojima je u okviru Javog rada u 2012. godini CSŽ realizovao obuku personalnih asistenata, koje se nalaze na teritoriji Srbije bez Autonomne Pokrajine Kosovo i Metohija. Podaci su prikupljeni od samih lokalnih samouprava i centara za socijalni rad.

Kvantitativno istraživanje odgovorima na upitnik sprovedeno je sa grupom od 60 osoba koje rade (ili su nedavno radile) kao personalni asistenti u osam gradova Srbije.<sup>9</sup>

U fokus grupama, u tri grada, učestvovalo je ukupno 15 organizacija civilnog društva. Predstavnici centra za socijalni rad i lokalne samouprave nisu bili prisutni u Somboru, dok su u Čačku i Kragujevcu predstavnici ovih institucija učestvovali u grupnim diskusijama.

## 4.3. Ograničenja istraživanja

Osnovno ograničenje ovog istraživanja leži u činjenici da je ono realizovano u periodu primene Zakona bez donetih podzakonskih akata, što je dovelo u pitanje ostvarivanje ciljeva istraživanja. Radi omogućavanja svrhe istraživanja, opredelili smo se da se istraživanje realizuje u onim sredinama u kojima je, na osnovu prethodnog rada na uvođenju i obezbeđivanju usluge personalne asistencije, realizovan niz aktivnosti u dužem vremenskom periodu i u kojima se usluga aktuelno ostvaruje. U pet lokalnih sredina OCD koje pružaju uslugu su učestvovali u procesu njenog uvođenja i kreiranju nacrti minimalnih standarda usluge u okviru procesa Reforme sistema socijalne zaštite, tako da su sa njima upoznate. Ove organizacije su i u ranijem periodu (projekat SPAS) obezbeđivale su servis u skladu sa suštinom usluge. Izborom sredina sa ovim karakteristikama donekle smo umanjili pomenuto ograničenje.

S obzirom da je fokusirano na primenu Zakona o socijalnoj zaštiti, ovo istraživanje nije imalo za cilj da sagleda sveukupnost društvenih, ekonomskih, porodičnih i drugih faktora koji su značajni za obezbeđivanje kvalitetne usluge personalne asistencije, a samim tim i za unapređenje kvaliteta života korisnika usluge. Istraživanjem, takođe, nije obuhvaćen značajan aspekt obezbeđivanja usluge - zadovoljstvo korisnika uslugom, upravo zbog fokusa na sam proces obezbeđivanja usluge. Iz tih razloga ono ne može dati odgovore na sva pitanja značajna za obezbeđivanje usluge personalne asistencije.

<sup>9</sup> Beograd, Sombor, Smederevo, Jagodina, Niš, Kragujevac, Leskovac i Čačak

## 5. KONCEPTUALNE POSTAVKE MODELA PERSONALNE ASISTENCIJE

Model personalne asistencije koji se realizuje u Srbiji, i koji je dat u nacrtu podzakonskih akata za primenu Zakona o socijalnoj zaštiti, svoje uporište ima u razumevanju kvaliteta života, univerzalnim ljudskim potrebama, ljudskim pravima i filozofiji samostalnog života osoba sa invaliditetom, kao i u socijalnom modelu invalidnosti. U ovom odeljku prikazane su osnovne postavke ovih koncepata koje su tesno povezane sa svrhom i načinom obezbeđivanja usluge personalne asistencije, kao i sam koncept usluge personalne asistencije.

### 5.1. Kvalitet života, potrebe i ljudska prava

Kvalitet života je pojam koji se nalazi usredištu reforme sistema socijalne zaštite, gde su sve aktivnosti u obezbeđivanju socijalnih usluga usmerene na unapređenje i održavanje kvaliteta života korisnika. Drugi aspekt kvaliteta života predstavlja proces stalnog ostvarivanja ljudskih vrednosti i stvaranje uslova za zadovoljavanje potreba građana kroz dostupnost i mogućnost korišćenja svih ljudskih proizvoda i dobara, što je obaveza države.

Organizacija društva je danas pretežno takva, da dostupnost obezbeđuje „prosečnoj“ grupi ljudi koji nemaju posebnih specifičnosti u svakodnevnom funkcionisanju. Ljudima iz marginalizovanih grupa još uvek ovi resursi nisu dostupni. Kvalitet života<sup>10</sup> se ostvaruje kada svaki čovek ima mogućnost korišćenja svih društvenih vrednosti, proizvoda i resursa

Za koncept socijalnih usluga važno je razumevanje povezanosti potreba, prava i kvaliteta života i uslova u zajednici za njihovo ostvarivanje. Za koncept usluge personalne asistencije za osobe sa invaliditetom ovo je izuzetno važno, jer karakteristike zajednice po ovim pitanjima, utkane u stavove ljudi koji rade na obezbeđivanju socijalnih usluga, značajno utiču na njihovo viđenje, razumevanje, stereotipe i predrasude o potrebnim vidovima podrške, a pogotovo o personalnoj asistenciji, koja je izuzetno sofisticirana, specifična i složena usluga.

### 5.2. Socijalno holistički pristup invalidnosti

Od 2006. u zvaničnoj politici prema osobama sa invaliditetom u Srbiji, preovladava socijalno holistički model invalidnosti koji je zastupljen i u Zakonu o socijalnoj zaštiti Srbije<sup>11</sup>. Ovaj model je postao prihvaćen i u celom svetu. Na ovom modelu se zasnivaju najvažnija međunarodna i domaća dokumenta o pravima OSI, a prihvaćen je i od samih osoba sa invaliditetom.

<sup>10</sup> Prilog br.21\_inkluzija, set priloga uz standarde, Ministarstvo rada i socijalne politike, 2009.godine

<sup>11</sup> U daljem tekstu "socijalni model"

Prema ovom modelu, invalidnost se sagledava kao problem društva i države, a ne kao problem pojedinca. Ona je proizvod odnosa između barijera u društvu (fizičke i barijere u stavovima) i osobe kod koje postoji smanjenje i/ili oštećenje sposobnosti za samostalno življenje i funkcionisanje u društvenoj sredini. Savremeni koncept invalidnosti je saglasan sa bio-psiho-socijalnim pristupom invalidnosti, gde je invalidnost, početno uzrokovana oštećenjem, direktno srazmerna stepenu socijalne integracije, a težište se stavlja na barijere koje postoje u zajednici i koje ometaju osobu sa invaliditetom da iskaže svoje sposobnosti i koristi socijalne i druge resurse.

Socijalni model invalidnosti naglašava značaj angažovanja društva za ostvarivanje jednakih mogućnosti za osobe sa invaliditetom. To se pre svega odnosi na razvoj dostupnih usluga i podizanje svesti zajednice o kapacitetima, mogućnostima i pravima osoba sa invaliditetom. U ovom pristupu razvijen je model psihosocijalne podrške osobama sa invaliditetom, koji obuhvata niz raznorodnih aktivnosti koje imaju za cilj:

1. osnaživanje osobe sa invaliditetom za samostalno donošenje odluka i upravljanje svojim životom
2. aktivno učešće osoba sa invaliditetom u zajednici, a u skladu sa očuvanim sposobnostima.

Kako bi se ovo ostvarilo, potrebno je kroz sistem socijalne zaštite i druge državne sisteme uvesti različite usluge za osobe sa invaliditetom, pri čemu je za osobe sa telesnim invaliditetom jedna od najvažnijih usluga personalna asistencija.

### **5.3. Filozofija samostalnog života osoba sa invaliditetom**

Pre razmatranja samog koncepta samostalnog života osoba sa invaliditetom, važno je zajedničko razumevanje pojma samostalnosti. Samostalnost znači da je osoba sposobna i ima pravo da samostalno donosi odluke o svom životu (ličnom i društvenom), realizuje ih i nadzire njihovo izvršenje. Osobe sa telesnim invaliditetom, koje usled fizičkih ograničenja u sposobnosti samostalnog realizovanja donetih odluka i obavljanju određenih aktivnosti imaju povećanu potrebu za podrškom i pomoći drugih lica, doživljavaju se kao nesposobne za samostalnost. Njihova zavisnost od fizičke pomoći drugih generalno se prenosi na sve druge oblasti života, gde se tretiraju kao osobe umesto kojih drugi treba da donose i realizuju odluke od značaja za njihov život.

Filozofija samostalnog života, u osnovi, preporučuje da se živi kao "sav normalan svet"; odnosno da se ima mogućnost kontrole nad sopstvenim životom; mogućnost izbora, donošenja odluka i baviti se aktivnostima koje se samostalno biraju, bez obzira na invaliditet. Samostalni život pod pojmom samostalnosti ne podrazumeva fizička

postignuća, već donošenje političkih i socio-ekonomskih odluka. Bavi se pitanjima ličnih i ekonomskih izbora koje osobe sa invaliditetom prave.<sup>12</sup> Jedan od osnovnih preduslova za ostvarenje samostalnog života, jeste obezbeđenje Servisa personalnih asistenata, kao usluge podrške.

#### **5.4. Model personalne asistencije u svetu**

Koncept personalne asistencije tesno je povezan sa konceptima kvaliteta života, potreba i ljudskih prava, kao i konceptom samostalnog života osoba sa invaliditetom. Personalna asistencija je upravo ono što kvalitetan samostalni život pretvara u realnost za osobe sa određenim fizičkim invaliditetom i usluga koja se dovodi u najtešnju vezu sa pokretom za samostalni život.<sup>13</sup> To ne iznenađuje, budući da je fizička nemogućnost da se urade neke stvari, tokom istorije stvarala, i još uvek stvara, rizik od izolacije i institucionalizovanja. Ovom uslugom se upravo obezbeđuje odgovarajuća praktična podrška koja je korisniku neophodna za zadovoljavanje osnovnih, ličnih i društvenih potreba koje korisnik fizički nije u stanju da zadovolji bez pomoći koja je istovremeno lična i praktična.

Personalni asistent (PA) je u zemljama u kojima je ova usluga razvijena, osoba koja pomaže samo jednoj osobi sa invaliditetom oko poslova i aktivnosti svakodnevnog života. Asistent se upravlja po instrukcijama osobe sa invaliditetom, koja odluke donosi imajući u vidu to ko joj pruža uslugu, gde i kada je pruža (kod kuće, na poslu, pri kontaktu sa drugim ljudima, itd.) i samim tim određuje način pružanja usluge. Osoba sa invaliditetom najbolje zna da proceni sopstvene potrebe i odredi nivo asistencije koji joj je potreban. Zapravo, osoba sa invaliditetom preuzima ulogu "poslodavca" i "trenera" svog PA koja funkcioniše na individualnoj osnovi, po principu jedan-na-jedan. Ovakvim načinom pružanja usluge odbačen je pojam o nezi kao o pasivnoj zavisnosti. Umesto toga, akcenat je na korisnikovom upravljanju, čistoj podršci i aktivnom učestvovanju u društvu. Važno je napomenuti da samostalni život predstavlja izbor načina življenja koji nije pogodan za sve osobe sa invaliditetom. Usluga PA, kao usluga kojom upravlja njen korisnik, omogućava osobi sa invaliditetom da obavi svakodnevne aktivnosti uz asistenciju.

Sušтина modela personalne asistencije je, sa jedne strane, oslobađanje ličnosti osoba sa invaliditetom uz personalnog asistenta. Sa druge strane, ona predstavlja podršku porodici na dva načina: 1) oslobađa članove porodice da ostvaruju participaciju u društvu i da na kvalitetniji način organizuju život u porodici; 2) omogućava da osoba sa invaliditetom može da osnuje svoju porodicu i da preuzme odgovarajuću ulogu u porodici.

---

<sup>12</sup> Crewe, N.M. and Zola, I.K. (eds) (1983) *Independent Living for Physically Disabled People*; San Francisco: Jossey-Bass.

<sup>13</sup> Morris, J. (1993), *Independent Living: From Social Movement to Analytical Paradigm in the Archives of Physical Medicine and Rehabilitation*, Vol. 60, No. 3. October 1979, pp. 436-446

Ovaj vid usluge baziran na filozofiji samostalnog života osoba sa invaliditetom, samo je jedan od raznih drugih modela podrške koja se može organizovati i za decu i odrasle ljude sa drugim vrstama oštećenja, koja će se u tom slučaju konceptualno razlikovati od modela „personalne asistencije“. Potrebe za vrstom i vremenom trajanja podrške za različite grupe korisnika se značajno razlikuju (na primer, za osobe oštećenog sluha potreban je znakovni prevodilac a za osobu sa kvadriplegijom pomoć u obavljanju lične higijene, kretanju i sl.), te je tako neophodno uvesti širi pojam „podrške/asistencije“ uopšte, a zatim razlikovati različite vrste asistencije i shodno tome prilagoditi i terminologiju.

## 6. ZAKONODAVNI OKVIR

Pružanje usluge personalne asistencije regulisano je Zakonom o socijalnoj zaštiti RS, uz oslanjanje i poštovanje obavezujućih zakonskih normi u međunarodnom i domaćem zakonodavstvu. U ovom odeljku dat je sažet prikaz ključnih zakonskih dokumenata, koja su značajna za obezbeđivanje usluge personalne asistencije.

### 6.1. Međunarodni okvir koji podržava uslugu PA

Značaj uloge socijalnih usluga od opšteg interesa (SUOI), kao izvora socijalne kohezije i kreiranja radnih mesta je više puta priznat i na svetskom i na evropskom nivou. U svetlu aktuelne ekonomske recesije, značaj uloge SOUI je naglašen još više, jer podaci pokazuju da socijalne usluge, naročito u oblasti obrazovanja, obuke i zapošljavanja igraju značajnu ulogu u rastu zapošljavanja i smanjenju siromaštva. Dok SOUI tokom ekonomskih kriza deluju kao socijalno-ekonomski stabilizatori, one se takođe suočavaju sa izazovima kako bi održali kvalitet, adekvatno i dovoljno finansiranje i imaju potrebu za koherentnim načelima pravne sigurnosti.<sup>14</sup>

Najznačajnija međunarodna dokumenta su:

1. **Standardna pravila UN o izjednačavanju mogućnosti za osobe sa invaliditetom**<sup>15</sup> U članu 4. Pravila predviđeno je da države treba da obezbede razvoj i snabdevanje službi za podršku, za osobe sa invaliditetom, uključujući usluge personalne asistencije (lične pomoći) i usluge tumača, u zavisnosti od potreba osoba sa invaliditetom, a programi personalne asistencije trebali bi da budu tako osmišljeni da osobe sa invaliditetom, korisnici tih programa imaju odlučujući uticaj na način na koji se programi ostvaruju.

<sup>14</sup> Saopštenje za štampu, 6/7/2011: Socijalne usluge: privatizacija nije odgovor na krizu [www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201107/20110714ATT24029/20110714ATT24029EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201107/20110714ATT24029/20110714ATT24029EN.pdf)

<sup>15</sup> <http://www.cilsrbija.org/ebib/StandardnaPravilaUNbrosura.pdf>

2. Od posebnog značaja za prava osoba sa invaliditetom je **Međunarodna konvencija o pravima osoba sa invaliditetom**, prvi pravno obavezujući međunarodni ugovor usvojen pod okriljem UN, koji uređuje isključivo materiju invalidnosti. Republika Srbija je ratifikovala Konvenciju, kao i Opcioni protokol uz Konvenciju u maju 2009. godine.<sup>16</sup> Član 19. Konvencije Samostalni život i uključenost u društvenu zajednicu obavezuje države članice da osobama sa invaliditetom priznaju jednako pravo da žive u zajednici i uživaju pravo izbora jednako sa drugim osobama što podrazumeva i pristup spektru servisa podrške u lokalnim zajednicama, uključujući i servise personalnih asistenata.
3. **Akcioni plan Saveta Evrope za promovisanje prava i punog učešća osoba sa invaliditetom u društvu** i poboljšanje kvaliteta života osoba sa invaliditetom u Evropi 2006-2015 poziva države članice da pojačaju antidiskriminatorne mere i mere koje se odnose na ljudska prava radi unapređenja jednakih mogućnosti i nezavisnosti osoba sa invaliditetom i garantovanja njihove slobode izbora, aktivnog učestvovanja u životu zajednice i poboljšanju opšteg kvaliteta života, uključujući i obezbedjenje servisa podrške.
4. **Evropska strategija za osobe sa invaliditetom 2010-2020**<sup>18</sup> predstavlja novu strategiju koja ima za cilj uklanjanje barijera koje sprečavaju osobe sa invaliditetom da postanu ravnopravni aktivni članovi u društvu. Strategija se fokusira na osam oblasti delovanja, medju kojima je i socijalna zaštita i programi socijalnog stanovanja i drugih usluga u zajednici.
5. U oktobru 2010. godine, Komitet za socijalnu zaštitu je usvojio **dobrovoljni Evropski okvir kvaliteta za socijalne usluge**,<sup>19</sup> koji spaja različite inicijative koje se odnose na kvalitet socijalnih usluga, a izbor i kontrola nad podrškom su ključni konstitutivni elementi socijalnih usluga, naročito za personalnu asistenciju. Tematski izveštaj Saveta Evrope iz marta 2012.<sup>20</sup> godine naglašava značaj izbora pojedinca i obezbedjenje mogućnosti za osobe sa invaliditetom koje to žele, da imaju maksimalnu kontrolu nad ovim pitanjima, uključujući zapošljavanje, nadzor, evaluaciju i otpuštanje njihovih personalnih asistenata.

<sup>16</sup> Službeni glasnik Republike Srbije 42/09 – dostupno na <http://www.cilsrbija.org/ebib/200801181957030.mkpoi.pdf>

<sup>17</sup> Usvojen od strane Saveta ministara Saveta Evrope 5. aprila 2006. Dostupno na: [www.coe.int/t/dg3/disability/](http://www.coe.int/t/dg3/disability/)

<sup>18</sup> Dostupno na: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0636:FIN:EN:PDF>

<sup>19</sup> COM(2011) 900 finalna verzija, dostupno na: [http://ec.europa.eu/commission\\_2010-2014/president/news/speeches-statements/pdf/20111220\\_1\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/news/speeches-statements/pdf/20111220_1_en.pdf)

<sup>20</sup> Comm DH/Tematski izveštaj (2012)3, Pravo osobe sa invaliditetom da živi nezavisno i bude uključen/a u zajednicu: [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1917847#P418\\_63798](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1917847#P418_63798)



## 6.2. Ključna dokumenta i zakoni u Srbiji relevantni za uslugu PA

Osim Zakona o socijalnoj zaštiti, kao sistemskog ključnog akta za pružanje usluga socijalne zaštite osobama sa invaliditetom u Srbiji, ostala relevantna dokumenta koja pominju važnost i potrebu postojanja usluga podrške su:

1. Strategija za smanjenje siromaštva Srbije
2. Strategija razvoja socijalne zaštite
3. Strategija unapređenja položaja osoba sa invaliditetom u Republici Srbiji
4. Zakon o sprečavanju diskriminacije osoba sa invaliditetom Srbije
5. Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju OSI
6. Zakon o potvrđivanju UN Konvencije o pravima OSI

### ***Strategija za smanjenje siromaštva Srbije***<sup>21</sup>

Pitanja smanjenja siromaštva osoba sa invaliditetom posebno su definisana u Aneksu 1, tačka 4, Strategije, gde se navodi da su službe za podršku „važan uslov za stvaranje jednakih mogućnosti za osobe sa invaliditetom“.

### ***Strategija razvoja socijalne zaštite***<sup>22</sup>

Polazeći od osnovnih principa u reformi sistema socijalne zaštite,<sup>23</sup> izraženih u poštovanju i nedeljivosti ljudskih prava, dostupnosti usluga koje su u najboljem interesu korisnika, participacije i odgovornosti korisnika u izboru usluga koje će se realizovati u najmanje restriktivnom okruženju, efikasna socijalna zaštita podrazumeva mere, usluge i aktivnosti za grupe kojima je potrebna posebna podrška, medju kojima su i osobe sa invaliditetom. To uključuje i podsticanje razvoja raznovrsnih socijalnih usluga u zajednici i u sferu pružanja usluga uključivanje što više različitih socijalnih aktera.

### ***Strategija unapređenja položaja osoba sa invaliditetom u Republici Srbiji***<sup>24</sup>

Od šest opštih ciljeva Strategije, opšti cilj 3 predviđa da se „socijalne, zdravstvene i druge usluge bazirane na pravima i potrebama korisnika načine dostupnim, u skladu sa savremenim međunarodno – prihvaćenim metodama procene invalidnosti i potreba.“

<sup>21</sup> Vlada Republike Srbije 2003

<sup>22</sup> Službeni glasnik Republike Srbije br. 108 /05

<sup>23</sup> Odeljak 4, tačka 4.1

<sup>24</sup> Službeni glasnik Republike Srbije br.55/05 i Ispravka 71/05 i 01/07

U okviru ovog opšteg cilja postavljena su 3 posebna cilja<sup>25</sup> i 26 specifičnih mera koje se odnose na realizaciju ovih posebnih ciljeva. Posebni ciljevi i mere koji se odnose na socijalne servise predviđaju da je potrebno i razviti standarde usluga, treninga i kvalifikacije za personalne asistente<sup>26</sup> i podsticati i podržati razvoj novih usluga u lokalnoj zajednici uz primenu individualnih planova koji podstiču aktivizam i podržavaju samostalnost osoba sa invaliditetom.<sup>27</sup>

**Zakon o sprečavanju diskriminacije osoba sa invaliditetom Srbije<sup>28</sup> i Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju OSI<sup>29</sup>** takođe pominju službe podrške i personalnu asistenciju kao mere za sprečavanje diskriminacije i podršku zapošljavanju osoba sa invaliditetom.

**Zakon o potvrđivanju UN Konvencije o pravima OSI<sup>30</sup>** kao deo pravnog korpusa u Srbiji u odeljku Samostalan život u zajednici, član 19. b, Anex 2 Zakona predviđa da Srbija kao potpisnica ove Konvencije osobama sa invaliditetom prizna jednako pravo da žive u zajednici i uživaju pravo izbora jednako sa drugim osobama i da će preduzeti efektivne i odgovarajuće mere kako bi olakšala osobama sa invaliditetom da u potpunosti uživaju ovo pravo, uključujući potrebu da osobe sa invaliditetom imaju pristup spektru službi podrške u svojim domovima i personalne asistente, neophodne radi podrške uključenosti, životu u svojim lokalnim zajednicama i sprečavanja izolacije ili isključenosti iz zajednice.

### 6.3. Zakon o socijalnoj zaštiti

Zakon o socijalnoj zaštiti<sup>31</sup> daje zakonski osnov za primenu nove paradigme socijalnog rada. Zakonom se definišu principi ostvarivanja socijalne zaštite građana, uvodi pojam socijalnih usluga (lokalnih i usluga koje obezbeđuje država) i sistem kvaliteta pružanja usluga koji treba da obezbedi efikasnost, ekonomičnost i kvalitetnu uslugu koja odgovara potrebama korisnika. U sklopu uvođenja kvaliteta usluga neophodno je definisati minimalne standarde kvaliteta (opcija u okviru standarda kvaliteta za koju se opredelila država Srbija imajući u vidu ekonomsku moć države i stanje u postojećim ustanovama socijalne zaštite), a isto tako i standarde licenciranja organizacija i profesionalaca i mehanizme obezbeđivanja kontrole kvaliteta (supervizija, inspeksijski nadzor, nadzor nad stručnim radom, mehanizam pritužbi i žalbi korisnika). Sve ovo su značajne novine koje nije bilo moguće sprovesti u predviđenom roku (koji je planiran Reformom sistema socijalne zaštite), što je proces razvoja Strategije

<sup>25</sup> Posebni ciljevi 6, 7 i 8.

<sup>26</sup> Mera 5.8.

<sup>27</sup> Mera 5.11.

<sup>28</sup> Službeni glasnik Republike Srbije br. 33/06

<sup>29</sup> Službeni glasnik Republike Srbije br. 36-09

<sup>30</sup> Službeni glasnik RS 42-09

<sup>31</sup> Službeni glasnik RS br. 24/2011

pokazao. Za primenu zakona neophodno je obezbediti odgovarajuća podzakonska akta, odnosno neophodno je da Vlada usvoji Pravilnike koji bliže određuju primenu zakona. U ovom trenutku Srbija se nalazi pred usvajanjem četiri ključna podzakonska akta, koja su do 31.12.2012. bila na javnoj raspravi, i koja daju zakonski osnov za naredni korak u sprovođenju Zakona - stvarnu primenu zakonskih odredbi.

Članom 2 Zakona o socijalnoj zaštiti (2011)<sup>32, 33</sup>, socijalna zaštita definisana je kao organizovana delatnost od javnog interesa čiji je cilj pružanje pomoći i osnaživanje za samostalan i produktivan život u društvu pojedinca i porodica, kao i sprečavanje nastajanja i otklanjanje posledica socijalne isključenosti. Kao osnovne načine obezbeđenja prava na socijalnu zaštitu, Zakon određuje pružanje usluga socijalne zaštite i materijalnu podršku. Član 5 ovog Zakona, usluge u socijalnoj zaštiti definiše kao aktivnosti pružanja podrške i pomoći pojedincu i porodici radi poboljšavanja, odnosno očuvanja kvaliteta života, otklanjanja ili ublažavanja rizika nepovoljnih životnih okolnosti, kao i stvaranje mogućnosti da samostalno žive u društvu. Za unapređenje socijalne zaštite odgovorne su, i organizaciono i finansijski, sve instance državne uprave, ministarstvo, nadležni organ autonomne pokrajine, odnosno nadležni organ lokalne samouprave (Član 20). U tom smislu, dužnost je svake jedinice lokalne samouprave da utvrdi mere i aktivnosti za podsticaj i razvoj postojećih i novih usluga socijalne zaštite. Centar za socijalni rad je Članom 14 Zakona određen kao ustanova u okviru koje se ostvaruju zakonom utvrđena prava i obezbeđuje pružanje usluga socijalne zaštite. Usluge socijalne zaštite podeljene su u pet grupa usluga (Član 40):

1. Usluge procene i planiranja
2. Dnevne usluge u zajednici
3. Usluge podrške za samostalan život
4. Savetodavno-terapijske i socijalno-edukativne usluge
5. Usluge smeštaja

Zakonom se uvodi princip pluralizma pružaoca usluga, pa usluge socijalne zaštite mogu pružati osim ustanova socijalne zaštite i udruženja građana, preduzetnici, privredna društva i drugi oblici organizovanja utvrđeni zakonom (Član 17). Centar za socijalni rad, kao ključna ustanova socijalne zaštite, pruža usluge procene i planiranja, a može pružati i druge usluge u okviru posebnih organizacionih jedinica ukoliko dobije licencu za pružanje usluge i ako u lokalnoj zajednici nema ovlašćenog pružaoca usluge socijalne zaštite (Član 122). Dodatno se princip pluralizma pružaoca usluga ojačava Članom 36, koji naglašava da korisnik ima pravo na slobodan izbor usluga i pružaoca usluga socijalne zaštite. Usluge socijalne zaštite obezbeđuje Republika Srbija, autonomna pokrajina ili jedinica lokalne samouprave, a usluge koje ustanove socijalne zaštite ne mogu obezbediti u potrebnom obimu nabavljaju se od

<sup>32</sup> ("Službeni glasnik RS", broj 24 od 04.04.2011. godine.) Stupio je na snagu 12.04.2011.godine.

<sup>33</sup> U daljem tekstu Zakon.

licenciranog pružaoca usluga, u skladu sa zakonom koji uređuje javne nabavke, osim za pojedine usluge (Član 64). Sa odabranim pružaocem usluga zaključuje se ugovor o javnoj nabavci kojim se određuje način plaćanja, praćenja, trajanja pružanja usluge socijalne zaštite i načina izveštavanja. Ukoliko uslugu obezbeđuje Republika Srbija, autonomna pokrajina ili jedinica lokalne samouprave postupak za korišćenje usluge sprovodi centar za socijalni rad i ukoliko postoji potreba da osoba koristi neku od usluga izdaje Uput za korišćenje date usluge (Član 69). Korisnik može i neposredno odabrati uslugu socijalne zaštite i ustanovu, odnosno pružaoca usluge bez posredovanja centra za socijalni rad, pri čemu procenu vrši ustanova, odnosno pružalac usluge, osim za usluge određene Članom 78.

Personalna asistencija je na osnovu Zakona svrstana u usluge podrške za samostalni život. Usluge podrške za samostalni 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 (Član 45).

Uslugu personalne asistencije obezbeđuje jedinica lokalne samouprave (Član 45, Član 209). Iako uslove i standarde za pružanje i ostvarivanje usluga socijalne zaštite propisuje ministar za socijalnu zaštitu, lokalna samouprava može propisati primenu viših standarda i povoljnije uslove za ostvarivanje usluga koje obezbeđuje (Član 57), te time i regulisati samo pružanje usluga. Cene, kao i učešće korisnika u ceni za uslugu personalne asistencije određuje jedinica lokalne samouprave, na osnovu utvrđene metodologije (Član 210).

### ***Predlog pravilnika o minimalnim standardima za pružanje usluga socijalne zaštite***<sup>34</sup>

Predlogom ovog Pravilnika propisuju se bliži uslovi i minimalni standardi za pružanje svih usluga socijalne zaštite. Pravilnik je koncipiran tako da određuje zajedničke, opšte minimalne standarde pružanja socijalnih usluga koji moraju biti ispunjeni bez obzira o kojoj se usluzi socijalne zaštite radi i određuje posebne minimalne standarde za pojedine usluge socijalne zaštite.

Iako se Personalna asistencija kao jedna od mogućih usluga, nalazila u prvim tekstovima Nacrta pravilnika, ona je, zbog nedoumica oko ciljne grupe korisnika i različitih standarda koji bi važili za osobe sa različitim vrstama potreba, bila izostavljena iz nekoliko poslednjih verzija teksta. Zahvaljujući angažovanju Centra za samostalni život OSI Srbije, i podršci eksperata i UNICEF-a, ove su dileme razjašnjene i ova se usluga ponovo našla u tekstu Predloga pravilnika koji je bio na javnoj raspravi do 31. decembra 2012.

---

<sup>34</sup> [www.minrzs.gov.rs/sektor-za-brigu-o-porodici-licenciranje.php](http://www.minrzs.gov.rs/sektor-za-brigu-o-porodici-licenciranje.php)

Personalna asistencija je tako jedna od usluga za koju su kreirani posebni minimalni standardi, koji definišu ciljnu grupu korisnika koji mogu da koriste uslugu kao „punoletne osobe sa invaliditetom, sa procenjenim I ili II stepenom podrške, koje ostvaruju pravo na uvećani dodatak za tuđu negu i pomoć, imaju sposobnosti za samostalno donošenje odluka, radno su angažovane ili aktivno uključene u rad različitih udruženja građana, sportskih društava, političkih partija i drugih oblika društvenog angažmana, odnosno uključene su u redovni ili individualni obrazovni program“. U načinu na koji su usluga, njena svrha i sadržaj definisani u postojećem predlogu Pravilnika, ona je u velikoj meri u saglasnosti sa međunarodnim i domaćim zakonskim aktima, dokumentima i principima filozofije samostalnog života osoba sa invaliditetom.

## **7. POLOŽAJ OSOBA SA INVALIDITETOM U SISTEMU SOCIJALNE ZAŠTITE U SRBIJI**

Osobe sa invaliditetom<sup>35</sup> u Srbiji još uvek čine grupu građana kojoj je otežano ostvarivanje ljudskih i građanskih prava. Iz tih razloga i kvalitet života OSI je uglavnom nizak. Uzroci za ovakvo stanje su različiti. Nedovoljno poznavanje fenomena invalidnosti u sistemima koji po svom mandatu treba da obezbede kvalitetan život OSI i ostvarivanje njihovih prava je jedan od razloga. Stereotipi i predrasude o invalidnosti, kao i karakteristike kulturološkog konteksta u Srbiji dodatno ograničavaju ostvarivanje prava OSI i kvalitet njihovog života.

Izveštaj EK o napretku Srbije u procesu pridruživanja EU za 2012 godinu<sup>36</sup> konstatuje da je donekle je ostvaren napredak u oblasti socijalnog uključivanja. Usvajanje podzakonskih akata o socijalnoj pomoći i uvođenje u budžet opredeljenih transfera za lokalne opštinske vlasti namenjene uslugama u zajednici su osnova za primenu Zakona o socijalnoj zaštiti. Nikakav napredak nije zabeležen u oblasti socijalne zaštite. Usled pogoršanja ekonomske situacije u Srbiji, koja je negativno uticala na mnoga preduzeća, ali i zbog nedovoljno razvijenih mehanizama primene zakona i kontrole primene zakona, deficit u fondovima za penzijsko i za zdravstveno osiguranje je nastavio da raste. Integrisane/horizontalne socijalne usluge treba dalje razvijati. Pripreme u ovoj oblasti nisu mnogo uznapredovale.

Ipak u poslednjih deset godina, u Srbiji je učinjen značajan napredak kroz proces reforme socijalne zaštite.

<sup>35</sup> U daljem tekstu: OSI

<sup>36</sup> [http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu\\_dokumenta/godisnji\\_izvestaji\\_ek\\_o\\_napretku/izvestaj\\_napredak\\_2012.pdf](http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izvestaj_napredak_2012.pdf)

## 7.1. Reforma sistema socijalne zaštite u Srbiji

Kada govorimo o položaju osoba sa invaliditetom u Srbiji, moramo razumeti razvoj sistema socijalne zaštite u poslednjih 10 godina. Uključivanje Republike Srbije u evropske integracione procese, radi bržeg privrednog, ekonomskog i društvenog razvoja podrazumeva izgradnju institucija savremene i efikasne države zasnovane na vladavini prava, koja doprinosi kvalitetu života svojih građana. Sistem socijalne zaštite, kako je postavljen Zakonom iz 1990. godine ovo nije mogao da ostvari u potpunosti. Sistem socijalne zaštite bio je fokusiran na ustanove socijalne zaštite, upravni postupak i tretiranje korisnika kao stranke. Sistem je uglavnom građen na medicinskom i karitativnom pristupu invalidnosti kroz izgradnju institucija a servisi u lokalnoj zajednici jedva da su postojali.

Državna politika tokom reforme u oblasti socijalne zaštite ogleda se u donošenju odgovarajućih propisa, programa za smanjenje socijalne isključenosti, kao i programa za jačanje društvene kohezije i negovanje nezavisnosti i sposobnosti ljudi da pomognu sami sebi. Iako je veći deo prava iz oblasti socijalne zaštite već bio zastupljen u sistemu, da bi sistem bio efikasniji i fleksibilniji, opšti zaključak je bio da se prava korisnika moraju dograditi i operacionalizovati i obezbediti mehanizmi njihove pravovremene i ekonomične primene, odnosno da sistem mora biti prilagođen specifičnim potrebama korisnika kako bi na najefikasniji način podržao datog korisnika. Kao posebna korisnička grupa sistema socijalne zaštite prepoznate su osobe sa invaliditetom. Obeležja ove korisničke grupe postavila su pred sistem dodatne izazove za definisanje principa, ciljeva i načina obezbeđivanja podrške osobama sa invaliditetom, u skladu sa njihovim pravima i stavovima i zakonodavstvom međunarodne zajednice. Ovaj proces obuhvata promenu paradigme socijalnog rada, od negujućeg i paternalističkog pristupa ka aktivaciji i osamostaljivanju, gde je korisnik onaj subjekt u lancu podrške koji određuje obim i vrstu promena u svom životu, kao i načine obezbeđivanja podrške (zajedno sa stručnim radnikom). U procesu reforme sistema socijalne zaštite neki od najvažnijih procesa su decentralizacija i „otvaranje” sistema, uvođenje principa pluralizma pružaoca usluga i promena metodologije rada sa korisnicima uvođenjem metodologije vođenja slučaja. Ovo otvara mogućnost da se i civilni sektor uključi u pružanje socijalnih usluga.

Kada je u pitanju podrška osobama sa invaliditetom, osim zakonskih promena, poslednjih godina pojavljuju se brojne inicijative za razvoj novih usluga za inkluzivno obrazovanje, brži razvoj dnevnih centara, inicijative za podršku zapošljavanju, inicijative za stanovanje uz podršku kao i razvoj servisa personalnih asistenata, uglavnom preko Centra za samostalni život osoba sa invaliditetom Srbije, uz podršku Ministarstva rada, zapošljavanja i socijalne politike.

U sistemu socijalne zaštite na taj način stvoreni su osnovni preduslovi za uvođenje kvalitetnih usluga za OSI. Jedna od neophodnih usluga kako bi se ostvarila osnovna

Ljudska prava OSI i kako bi im se obezbedio maksimalni mogući kvalitet života, kao i samostalni život, je usluga personalne asistencije (PA). U Srbiji već postoje iskustva u obezbeđivanju ove usluge, koja su pokazala da ona omogućava izuzetno unapređenje kvaliteta života OSI, njihovo ravnopravno učešće u svim segmentima zajednice, ali i generalno unapređenje kvaliteta života porodica osoba sa invaliditetom.

## 7.2. Usluge za osobe sa invaliditetom u Srbiji

Trenutno u Srbiji OSI kroz socijalnu zaštitu uglavnom ostvaruju pravo na usluge smeštaja, pravo na dnevne boravke, pomoć i negu u kući, geronto domaćice i novčanu naknadu za tuđu pomoć i negu (koje se delom ostvaruje i preko Zakona PIO).

Međutim broj i obuhvat osoba sa telesnim invaliditetom, pogotovo odraslih osoba, ovim uslugama je veoma ograničen. Usluga pomoći u kući postoji u 79 lokalnih zajednica (od 137) namenjena je pre svega starijim građanima, ne zna se koliki broj OSI koristi ovu uslugu, koja po svom sadržaju uglavnom ne odgovara potrebama osoba sa invaliditetom. Ustanove dnevnog boravka za osobe sa telesnim invaliditetom postoje samo u pet gradova i obuhvataju 80 korisnika, a ova vrsta usluge uglavnom je usmerena na decu i odrasle sa intelektualnim smetnjama, kojih ima 79 koje obuhvataju 1434 korisnika. Ustanove za trajni smeštaj osoba sa invaliditetom uglavnom su za decu i odrasle sa intelektualnim i senzornim smetnjama a postoje samo dve ustanove za odrasla lica sa telesnim invaliditetom. Kao usluge podrške za samostalan život organizuje:

1. Stanovanje uz podršku za mlade koji se osamostaljuju,
2. Stanovanje uz podršku za osobe sa invaliditetom.

Ukupan broj korisnika navedenih usluga je 128 a nepoznato je koliko je među njima odraslih osoba sa invaliditetom. Usluga personalne asistencije nije prepoznata kao usluga u sistemu na koju korisnike upućuje CSR.<sup>37</sup> Sistem procene i orijentacije bio je i još uvek jeste baziran na uskom medicinskom pristupu pojma "oštećenja".

Po istraživanju koje je radio Centar za samostalni život OSI Srbije 2008. god.<sup>38</sup> samo jedna trećina anketiranih osoba sa invaliditetom koristila je usluge socijalne zaštite. Među najslabije korišćenim uslugama su: pomoć u kući, servis personalnih asistenata i zaštićeno stanovanje. Sa druge strane, 40.0% ispitanika iskazalo je potrebu upravo za ovim uslugama, a koje se pre svega odnose na pomoć pri kretanju, obavljanju profesionalnih obaveza i drugih radnih aktivnosti. Najčešći razlozi nekorišćenja su nepostojanje usluga u mestu boravka, neinformisanost, udaljenost i neusklađenost sa specifičnim potrebama.

<sup>37</sup> Podaci RZSZ, i Izveštaj o radu CSR 2011, dostupno na [http://www.zavodsz.gov.rs/index.php?option=com\\_content&task=view&id=245&Itemid=245](http://www.zavodsz.gov.rs/index.php?option=com_content&task=view&id=245&Itemid=245)

<sup>38</sup> Servisi socijalni zaštite za osobe sa invaliditetom - jaz između politike i prakse", Centar za samostalni život OSI Srbije, autori M.Dinkić, G.Rajkov, K. Ognjenović i B. Ljubinković, Beograd 2008izvestaj\_napredak\_2012.pdf

Raspoređenost usluga je neravnomerna, jer je broj i kvalitet usluga određen stepenom ekonomskog razvoja regiona i razvijenom svešću o značaju razvoja usluga za OSI. Najmanji broj servisa se nalazi u ruralnim sredinama - čiji je broj korisnika dva puta manji nego u gradu, a ni pružaoci, ni korisnici usluga, ne znaju za postojanje pojedinih usluga, niti šta je njihov sadržaj, te se takve vrste usluga retko razvijaju. Pružaoci usluga su institucije sistema i udruženja osoba sa invaliditetom, a usluge se najčešće pružaju u projektima, što utiče na vrstu, kvalitet i održivost usluga.

Centar za socijalni rad, kao ključna institucija sistema socijalne zaštite za obezbeđivanje socijalnih usluga, susreće se sa nizom teškoća u segmentu ostvarivanja prava i pružanja usluga za osobe sa invaliditetom. Osim teškoća sa stručnom osposobljenošću zaposlenih u centrima za socijalni rad kada su u pitanju OSI, objekti u kojima se nalaze centri za socijalni rad su za njih uglavnom nepristupačni, čime se uskraćuje njihovo pravo da samostalno, uz neophodnu podršku, ostvaruju svoja prava iz oblasti socijalne zaštite. Od 160 centara za socijalni rad u Srbiji, za osobe koje koriste invalidska kolica ili se teško kreću, rampe na ulazu ima samo 16.0% Centara, rukohvate 15,5%, pristupačno prizemlje 29%, lift ne postoji ni u jednom centru za socijalni rad, a pristupačan toalet ima 14.0%, iako je među OSI koji koriste usluge CSR najveći broj osoba sa telesnim invaliditetom, 32,8%.<sup>39</sup>

### 7.3. Servis personalnih asistenata u Srbiji

Servis personalnih asistenata u Srbiji prvi put je organizovan 2001. godine kao pilot projekat Centra za samostalni život OSI Srbije za grupu od 12 korisnika u trajanju od 2,5 meseca uz finansijsku podršku Britanske agencije Oxfam. U toku organizovanja servisa urađeno je malo istraživanje u formi studije slučaja,<sup>40</sup> koje je pomoglo dalje razvijanje servisa personalne asistencije kroz projekat SPAS koji je u periodu 2003-2007. godine sproveden u pet gradova<sup>41</sup> Srbije za 70 korisnika u organizaciji Centra za samostalni život OSI Srbije u saradnji sa Katoličkom službom za pomoć. Projekat je finansirala agencija za razvoj Vlade Republike Irske. Tokom četiri godine, razvijan je model selekcije korisnika i asistenata, obuke, monitoringa i administrativno-tehničke podrške koji lako mogu da prerastu u standard za pružaoce usluge. Akciono participativno istraživanje koje je sproveo Centar<sup>42</sup> pokazalo je značajne promene u kvalitetu života i ostvarenju samostalnosti za ljude koji su koristili usluge personalne asistencije. Danas sedam opština prepoznaje ovaj servis kao kvalitetnu podršku osobama sa invaliditetom. Opštine izdvajaju sredstva za finansiranje personalnih asistenata i to tamo gde Centar za samostalni život OSI ima

<sup>39</sup> Izveštaj o radu CSR 2011, dostupno na <http://www.zavodsz.gov.rs/PDF/izvestavanje/Izvestaj%20o%20radu%20CSR%202011%20-.pdf>

<sup>40</sup> Servis personalne asistencije kao alternativni oblik podrške invalidima – studija slučaja, Centar za samostalni život invalida Srbije, B.Ljubinković, G.Rajkov, Beograd 2001.

<sup>41</sup> (Beogradu, Jagodini, Leskovcu, Smederevu i Somboru)

<sup>42</sup> „Iskustvo samostalnosti“ Centar za samostalni život invalida Srbije i Institut za ekonomska i socijalni istraživanja, Beograd, 2005.



svoje lokalne organizacije i gde su rađene udarne zastupničke kampanje. U 2012. godini ove opštine su finansirale rad 56 personalnih asistenata u iznosu od 19.800.000 dinara i to u Somboru (od 2007. godine finansira šest personalnih asistenata, od 2012. 10 asistenata), Smederevo (od 2007-2008. jednog, a 2009 pet personalnih asistenata), Jagodina (od 2009. godine finansira četiri asistenta), Niš (2008/2009. godine jednog asistenta a 2012. 10 asistenata), Novi Sad (finansira 12 asistenata), Čačak (finansira osam asistenata) i Leskovac (od 2009. sedam asistenata.). Nažalost, ova se usluga finansira uglavnom projektno preko lokalnih organizacija CSŽ OSI.

Pored ovog broja, kroz projekte CSŽ Srbije 2010. se finansiralo 47 personalnih asistenata na projektu Javnih radova u pet gradova Srbije, u 2011. godini bilo je angažovano 74 asistenta u osam gradova Srbije, a 2012. CSŽ Srbije kroz Javne radove finansira 29 asistenata u Beogradu, a lokalne organizacije u sedam gradova Srbije počinju samostalno da organizuju servis takodje preko Javnih radova Nacionalne službe za zapošljavanje. U međuvremenu i lokalne vlasti u Nišu i Čačku počinju da finansiraju servis za 18 asistenata kroz projekte lokalnih Centara za samostalni život.

Udruženje Koloseum iz Beograda je 2009. godine finansiralo 12 asistenata za 42 korisnika a u 2010. finansira devet asistenata za 34 korisnika ali samo u Beogradu.

## 8. REZULTATI KVANTITATIVNOG ISTRAŽIVANJA

### 8.1. Rezultati kvantitativnog istraživanja sa lokalnim samoupravama i centrima za socijalni rad

U okviru ovog segmenta istraživanja, upitnici su poslani na 18 lokalnih samouprava, od kojih se dobijeni podaci iz 11, što čini 61% uzorka. Isti broj upitnika (18) poslat je i centrima za socijalni rad, a podatke je poslalo 16 centara, što iznosi 88% uzorka. Iz 10 gradova upitnike su dostavile i lokalne samouprave i centri za socijalni rad.<sup>43</sup> OD 16 gradova iz kojih su centri za socijalni rad dostavili upitnike, iz 5 gradova upitnike nije dostavila lokalna samouprava.<sup>44</sup> U jednom gradu upitnike je dostavila samo lokalna samouprava.<sup>45</sup> Od ukupnog uzorka, samo iz jednog grada se ni jedna ustanova nije odazvala i dostavila upitnike.

#### 8.1.1. Rezultati istraživanja sa lokalnim samoupravama

U gradovima koji su bili u uzorku, najveći broj ima usvojene razne dokumente koji su od uticaja na obezbeđenje podrške za osobe sa invaliditetom.

<sup>43</sup> Gradovi u kojima su upitnike dostavile i lokalne samouprave i centri za socijalni rad: Jagodina, Kragujevac, Čačak, Sombor, Leskovac, Knjaževac, Niš, Novi Sad, Smederevo, Zaječar

<sup>44</sup> Gradovi u kojima lokalne samouprave nisu dostavile upitnike: Gornji Milanovac, Kladovo, Negotin, Požega, Prijepolje, Užice

<sup>45</sup> Grad iz koga je upitnik dostavila samo lokalna samouprava je Bor

**Tabela 1.**

Dokument	Bor	Čačak	Jagodina	Knjaževac	Kragujevac	Niš	Smederevo	Sombor	Zaječar	Leskovac	Novi Sad
Lokalni akcioni plan za unapređenje socijalne zaštite	x	x	x	x	x	x	x	x	x		
Strategija i/ili Lokalni plan akcije za unapređenje položaja OSI	x	x	x	x	x	x	x	x	x		
Strategija pristupačnosti grada Novog Sada											x

Od 11 gradova, Lokalni akcioni plan za unapređenje socijalne zaštite donelo je i usvojilo 9 lokalnih samouprava, u kojima je usvojena i Strategija i/ili Lokalni plan akcije za unapređenje položaja osoba sa invaliditetom. Samo je u Novom Sadu usvojena Strategija pristupačnosti grada Novog Sada, a u toku je izrada Strategije za unapređenje položaja osoba sa invaliditetom. Leskovac, koji je jedan o gradova u kojima se prati ostvarivanje usluge personalne asistencije je istovremeno jedini grad koji nije usvojio ni jedan od ova dva dokumenta.

U svim gradovima iz uzorka lokalna samouprava finansira usluge namenjene unapređenju kvaliteta života osoba sa invaliditetom. U Tabeli 2. dat je pregled usluga za osobe sa invaliditetom koje finansiraju lokalne samouprave, sa podacima da li u gradu postoji odluka lokalne samouprave o finansiranju konkretne usluge i pružaoca usluge.

U svim sredinama lokalne samouprave finansiraju najčešće uslugu dnevnog boravka i pomoći u kući, a većina lokalnih samouprava finansira i druge usluge i programe za osobe sa invaliditetom. Iz načina kako su upitnici popunjeni i komentara koji su dostavljeni u upitniku, vidno je da u lokalnim samoupravama ne postoji jasno razumevanje invalidnosti i pojma socijalnih usluga, kao ni razlikovanje svrhe usluga za decu sa razvojnim teškoćama i odrasle osobe sa invaliditetom. Takođe se ne razlikuju preventivni i edukativni programi koji po svom sadržaju spadaju u socijalne usluge, od zdravstvenih i drugih preventivnih programa namenjenih osobama sa invaliditetom ili finansiranje rada organizacija osoba sa invaliditetom. Postojanje ovih karakteristika je jedan od izvora teškoća lokalnih samouprava u kvalitetnom i efikasnom obezbeđivanju socijalnih usluga za osobe sa invaliditetom.

**Tabela 2.** Pregled usluga za osobe sa invaliditetom po jedinicama lokalne samouprave<sup>46</sup>

	Usluge i pružaoci usluge				Odluka o finans. usluga
	Dnevni boravak	Pomoć u kući	Personalna asistencija	Drugo	
Bor	Udruženje OSI "Mozaik"				DA
Čačak	ŠOSO "1. novembar"	CSR	CSŽ	Personalna asistencija u okviru inkluzivnog obrazovanja	DA
Jagodina	Gradska uprava	Gradska uprava	CSŽ		DA
Knjaževac		CSR			DA
Kragujevac	Socijalna kooperativa "Vivere"	Centar za razvoj lokalnih usluga		Usluge za decu sa invaliditetom	DA
Leskovac	Udruženje MNRO	CSR	CSŽ	Gestovni jezik, Gradska organizacija gluvih i nagluvih lica	DA
Niš	"MARA"	CSR	CSŽ	Usluge za decu sa razvojnim teškoćama	
Novi Sad	MNRO		Centar "Živeti uspravno"	Niz raznovrsnih usluga i edukativnih programa	Nema podataka
Smederevo	MNRO	Društvo za cerebralnu i dečju paralizu	CSŽ	Udruženje paraplegičara, pokretni fizioterapeut i Udruženje gluvih i nagluvih, gestovni govor	DA
Sombor	ŠOSO	Gerontološki centar	CSŽ		DA
Zaječar	Grad Zaječar	CSR			DA

<sup>46</sup> U tabeli su navedene samo ključne usluge koje obezbeđuju lokalne samouprave, dok raznovrsni preventivni programi i druge aktivnosti koje pojedine lokalne samouprave obezbeđuju nisu navedene, s obzirom da su irelevantne za temu istraživanja i doprinele bi nejsnoći i otežanom čitanju table

Od ukupno sedam lokalnih samouprava u kojima lokalna samouprava učestvuje u finansiranju usluge personalne asistencije, u četiri grada se sprovodio kompletan plan aktivnosti projekta (istraživanje, fokus grupe, aktivnosti jačanja kapaciteta OCD, aktivnosti zagovaranja).<sup>47</sup> Samo u jednom gradu u kome se prati obezbeđivanje usluge,<sup>48</sup> usluga personalne asistencije obezbeđuje se preko Nacionalne službe za zapošljavanje, dobrovoljnog angažovanja i saradnje sa centrom za socijalni rad (pružalac usluge je Savez slepih Srbije). Od ukupnog uzorka, samo u tri lokalne samouprave se usluga ne obezbeđuje ni na koji način,<sup>49</sup> iako se radi o lokalnim samoupravama koje imaju Odluku o finansiranju usluga u socijalnoj zaštiti. U jednoj od ovih lokalnih samouprava potreba za obezbeđivanjem usluge personalne asistencije se prepoznaje, ali istovremeno nije prepoznata kao prioritarna usluga koju bi lokalna samouprava trebalo da finansira, a uslugu obezbeđuje bez učešća lokalne samouprave organizacija osoba sa invaliditetom.

Budžetske linije sa kojih se obezbeđuju sredstva za ovu uslugu su različite: budžetska linija 472 (socijalna zaštita), budžetska linija 481 (dotacije nevladinim organizacijama), budžetska linija 451 (tekuće subvencije javnim nefinansijskim organizacijama) i budžetska linija 463 (donacije i transferi ostalim nivoima vlasti). U najvećem iznosu sredstva se obezbeđuju sa budžetske linije 472 (socijalna zaštita). Kako nije bilo moguće dobiti broj korisnika usluge personalne asistencije, ne može se izvršiti poređenje cena usluge u različitim sredinama po jednom korisniku.

U svim gradovima u kojima je finansirana usluga personalne asistencije od strane lokalne samouprave, pružaoci usluge su OCD, od čega u šest gradova lokalni Centri za samostalni život OSI a u jednom partnerska organizacija Centra, Centar živeti uspravno. Ni u jednom od ovih gradova, osim iznosa za bruto naknade personalnim asistentima, OCD kao pružaoci usluge ne dobijaju nikakva sredstva za organizacione, administrativne i finansijske poslove organizovanja servisa, iz čega sledi da će cena usluge po korisniku morati da bude veća kada se OCD budu javile kao licencirani pružaoci usluga.

Takođe, sve lokalne samouprave smatraju da bi za veću uključenost osoba sa invaliditetom u lokalnu zajednicu bilo potrebno da se usluga personalne asistencije obezbeđuje u njihovim sredinama.

U pogledu uslova koje je potrebno obezbediti za obezbeđivanje usluge personalne asistencije ili njeno unapređivanje i veći obuhvat korisnika uslugom, lokalne samouprave navode sledeće:

---

<sup>47</sup> Leskovac, Jagodina, Čačak i Sombor

<sup>48</sup> Kragujevac

<sup>49</sup> Zaječar, Bor

- veća finansijska sredstva koja bi lokalne samouprave mogle da opredele za obezbeđivanje socijalnih usluga. Kragujevac smatra da je neophodan veći priliv sredstava u grad, kako bi se povećao iznos finansijskih sredstava koji grad izdvaja za uslugu personalne asistencije i druge socijalne usluge. Takođe, postoji i stav lokalnih samouprava da je ovu uslugu za sada važno obezbeđivati kroz projektno finansiranje dok se u budžetu ne obezbede potrebna sredstva;
- neophodno je usvajanje podzakonskih akata, i to pre svega onih koja definišu način finansiranja lokalnih usluga i način obezbeđivanja finansija iz budžeta republike;
- obezbeđivanje prostora za organizacije koje obezbeđuju uslugu personalne asistencije, što je poseban problem u Čačku;
- potrebno je veće angažovanje sa republičkog nivoa, i to kako u finansiranju, tako i u definisanju standarda usluge i obezbeđivanju adekvatnih obuka;
- potrebno je obezbediti pluralizam usluga i partnerstva na lokalnom nivou.

### 8.1.2. Rezultati istraživanja sa centrima za socijalni rad

Iako su centri za socijalni rad u 88% uzorka dostavili popunjene upitnike, oni su delimično popunjeni, a često je po nekoliko odgovora ostalo nepopunjeno. Naime, centri nisu odgovorili na pitanja o strukturi korisnika usluge personalne asistencije (koliki je broj korisnika usluge, starost, pol), kao ni na pitanja o tome da li je postojeća usluga personalne asistencije dostupna svim korisnicima sa invaliditetom, kao i na pitanje šta je potrebno uraditi da bi ova usluga bila dostupna korisnicima.

Značajan je podatak da na pitanje "Bez obzira na to da li se u vašoj sredini obezbeđuje usluga personalne asistencije ili ne, navedite da li ste u praksi utvrdili da bi ova usluga doprinela kvalitetu života korisnika sa invaliditetom" centri za socijalni rad uglavnom nisu odgovorili. Jedino u upitnicima CSR Užice i Sombor postoje odgovori na ovo pitanje, kao i na sledeće o broju osoba sa invaliditetom za koje smatraju da im je potrebna usluga personalne asistencije.

Još jedno pitanje koje je ostalo bez odgovora je pitanje "Koji su primarni razlozi zbog kojih vam se osoba sa invaliditetom obratila, a gde ste vi u stručnom postupku prepoznali da bi personalna asistencija bila odgovarajuća usluga za korisnika". Ovo je posebno indikativno s obzirom na činjenicu da su svi centri odgovorili na pitanje o izvršenim procenama potreba osoba sa invaliditetom – naime svi centri su naveli i broj osoba sa invaliditetom kod kojih je izvršena procena. Ovi podaci otvaraju niz pitanja: da li se metod vođenja slučaja koji je osnovni metod rada u centrima za socijalni rad primenjuje u skladu sa zahtevima metode, koja podrazumeva integralni pristup svakom korisniku, posebno u delu procene potreba, ili se procena potreba osoba sa

invaliditetom koje se jave centru za socijalni rad vrši samo u okviru neposrednog razloga zbog koga se korisnik obratio centru, recimo, zahtev za tuđu negu i pomoć? Ako su procene izvršene, da li su obuhvatale i procenu koje su usluge potrebne, bez obzira na razlog obraćanja centru?

Koji su razlozi da centri nisu mogli da navedu životne situacije zbog kojih su se osobe sa invaliditetom našle u situaciji procene potrebe? Pri tom, četiri centra za socijalni rad nisu odgovorila na prvo pitanje "da li je vaša ustanova do sada radila procenu potreba osoba sa invaliditetom za usluge socijalne zaštite i ako jeste koliko je bilo slučajeva". Od centara koji su odgovorili sa "DA", dva centra nisu navela broj slučajeva, a jedan centar je naveo sve korisnike centra za socijalni rad koji imaju neku vrstu invalidnosti.

Sve ovo upućuje na teškoće u centru za socijalni rad da u pravom smislu preuzme vršenje procena potreba osoba sa invaliditetom i koordinira obezbeđivanje lokalnih usluga. U jednom gradu<sup>50</sup> u upitniku je navedeno da se usluga personalne asistencije ne obezbeđuje preko centra za socijalni rad, već da se zahtevi direktno podnose organu Uprave, tako da centar nema podataka o usluzi. Ovakva organizacija usluge nije u skladu sa ulogom centra za socijalni rad, niti omogućava sveobuhvatnu procenu potreba osoba sa invaliditetom kojima su usluge socijalne zaštite potrebne, a može potvrđivati i hipotezu da se u centrima za socijalni rad procena potreba osoba sa invaliditetom vrši samo u odnosu na razlog njihovog obraćanja.

Kroz upitnike centara za socijalni rad hteli smo da sagledamo i način ostvarivanja usluge – da li korisnici pretežno sami podnose zahteve za ostvarivanje usluge, ili se otkrivanje potrebe za uslugom vrši i na druge načine, preko podataka o načinu kako je u centru pokrenut rad na slučaju – putem ličnog zahteva ili po službenoj dužnosti. Na ovo pitanje odgovorili su svi centri za socijalni rad.

Najveći broj zahteva koje su osobe sa invaliditetom lično podnele centru za socijalni rad radi ostvarivanja prava na korišćenje neke od lokalnih usluga odnosi se na uslugu pomoć u kući - 230 zahteva.<sup>51</sup> Za procenu potreba radi korišćenja usluge dnevnog boravka podneto je 40 zahteva,<sup>52</sup> a za uslugu personalne asistencije 27 zahteva.<sup>53</sup> Značajan je podatak da ni u jednoj grupi zahteva za ostvarivanje prava na korišćenje usluge CSR nije izvršio procenu u svim podnetim prijavama, što direktno upućuje na kršenje osnovnog prava korisnika na ostvarivanje usluge socijalne zaštite, pošto je procena potreba preduslov ostvarivanja prava na uslugu.

---

<sup>50</sup> Niš

<sup>51</sup> Broj podnetih prijavi: Čačak 11, Knjaževac 60, Leskovac 17, Novi Sad 3, Požarevac 5, Prijepolje 45, Jagodina 3, Smederevo 45, Sombor 22 i Užice 10

<sup>52</sup> Broj podnetih zahteva prema lokalnim samoupravama: Jagodina 11, Kragujevac 18, Novi Sad 7 i Užice 4

<sup>53</sup> Broj podnetih zahteva prema lokalnim samoupravama: Knjaževac 10, Novi Sad 11 i Sombor 6

Takođe interesantan podatak je da je izvršena procena po službenoj dužnosti radi utvrđivanja prava na korišćenje ovih usluga, pa je takvih procena izvršeno ukupno u 121 slučaju.<sup>54</sup> Kako je već odgovoreno da ni jedan centar nije izvršio procenu potrebe za uslugom personalne asistencije u nekom drugom postupku, ponovo se može postaviti gore navedena pitanja o načinu procene potreba osoba sa invaliditetom u centrima. Takođe, interesantno je odgovoriti na neka nova pitanja - da li je moguće da su u svim slučajevima osobe sa invaliditetom podnele zahteve samo za zaista potrebnu uslugu? Da li centar za socijalni rad ima potrebne kriterijume za procenu potreba za korišćenjem usluge? Da li su korisnici koji su podneli zahtev, a po njihovom zahtevu nije izvršena procena počeli da koriste uslugu ili ne?

Poređenjem popunjenih upitnika lokalnih samouprava i centara za socijalni rad vidno je da su centri za socijalni rad naveli mnogo manji broj usluga, u odnosu na podatke o uslugama koje lokalna samouprava obezbeđuje građanima sa invaliditetom. O razlozima za ovakvu situaciju u pogledu poznavanja resursa u zajednici za organizovanje usluga za korisnike, a gde je nužno da centar za socijalni rad treba da ima sve informacije kako bi mogao da prilagođava usluge konkretnom korisniku, potrebno je uraditi dodatna istraživanja.

## **9. REZULTATI ISTRAŽIVANJA SA NEPOSREDNIM PRUŽAOCIMA USLUGE, PERSONALNIM ASISTENTIMA**

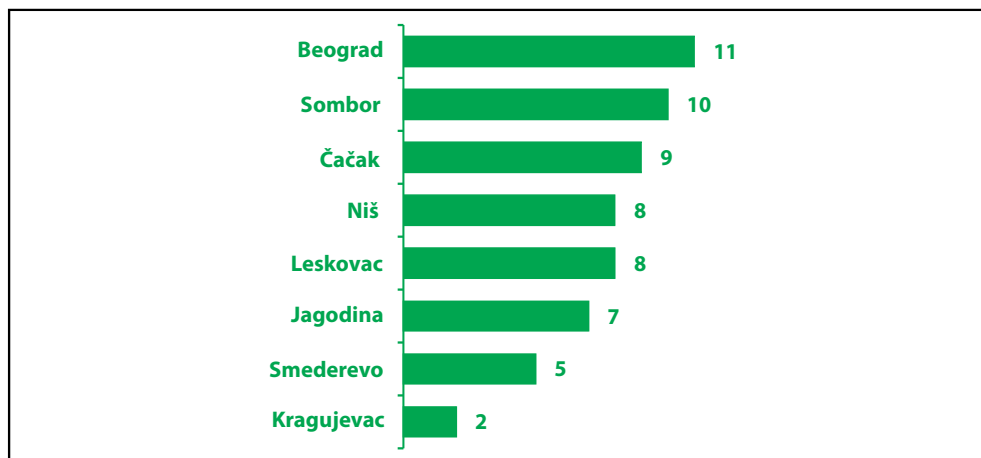
### ***9.1. Struktura učesnika kvantitativnog istraživanja sa personalnim asistentima***

U istraživanju je učestvovalo 60 personalnih asistenata iz osam gradova u Srbiji (Slika 1) u kojima je usluga personalne asistencije obezbeđivana kroz OCD. Od 60 personalnih asistenata, 36.7% je bilo muškog (N=22) i 63.3% ženskog pola (N=38), Personalni asistenti su u većoj meri žene u Somboru, Smederevu, Čačku i Beogradu, u približno istoj meri su oba pola zastupljena u Kragujevcu, Leskovcu i Jagodini, dok su u Nišu personalni asistenti češće muškarci. Osobe sa telesnim invaliditetom čine 86.7% korisnika usluge personalne asistencije (N=52), a 13.3% korisnika imaju senzorni invaliditet (N=8). Osobe sa senzornim invaliditetom su korisnici usluge personalne asistencije samo u Čačku i Beogradu.

Asistenti su angažovani po različitim osnovama: kroz finansiranje aktivnosti organizacija OSI, različitih projekata, ugovora sa lokalnim samoupravama i sredstvima iz javnih radova, što je određivalo način organizacije servisa, primenu postavljenih standarda, obezbeđenje procedura i monitoring.

<sup>54</sup> Broj procena po službenoj dužnosti prema lokalnim sredinama i vrsti usluge: Dnevni boravak - Knjaževac 22, Kragujevac 5; Pomoć u kući - Čačak 11, Gornji Milanovac 16, Knjaževac 15, Negotin 25, Požarevac 16 i Užice 6; Personalna asistencija - Knjaževac 5

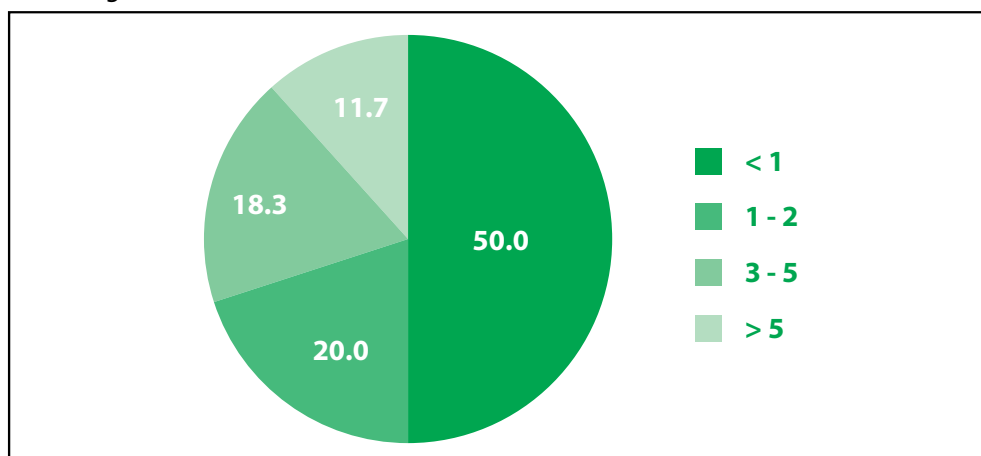
**Slika 1.** Struktura ispitanika po sedištu lokalne organizacije CSŽ sa kojom su sklopili ugovor



## 9.2. Iskustvo ispitanika u pružanju usluge personalne asistencije izraženo u godinama

Ispitanici kao personalni asistenti u proseku rade 2 godine ( $M=2.07$ ,  $SD=2.15$ ). Postoje značajne razlike u iskustvu personalnih asistenata u pružanju ove usluge - od 2 meseca do 9 godina (Slika 2). Manje od jedne godine radilo je 50% asistenata, dok iskustvo veće od 3 godine ima samo 30% asistenata. Svega 11,7% asistenata radilo je i u vreme uspostavljanja servisa kroz SPAS projekat, odnosno u vreme kontinuiranog pružanja usluge.

**Slika 2.** Iskustvo ispitanika u pružanju usluge personalne asistencije izraženo u godinama



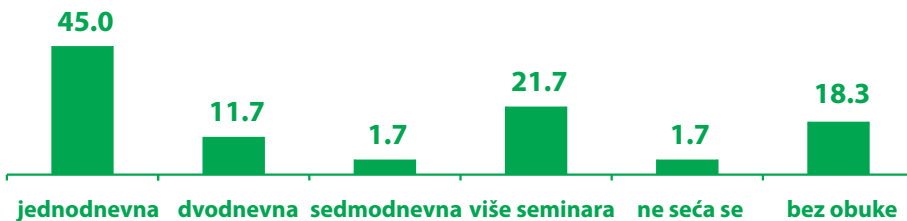
<sup>55</sup> Beograd, Čačak, Jagodina, Kragujevac, Leskovac, Niš, Smederevo, Sombor.



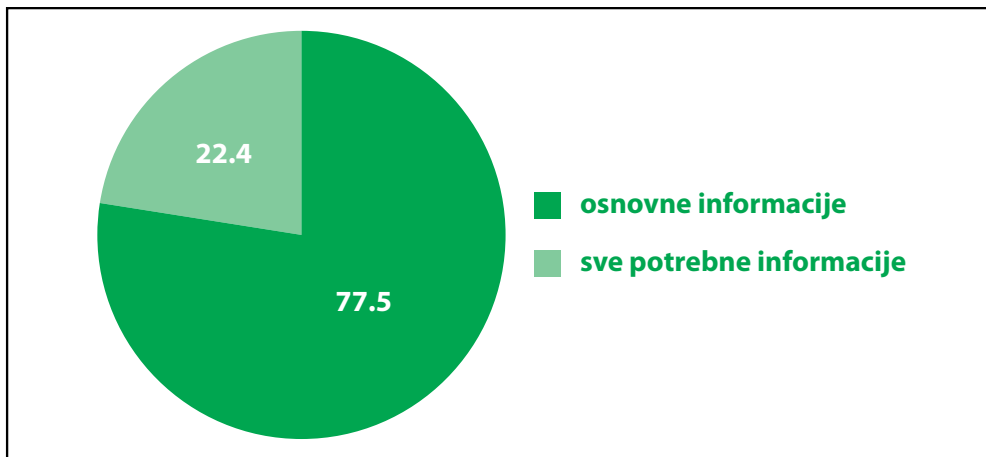
### 9.3 Stav PA prema formalnoj obuci

Formalnu bazičnu obuku za pružanje usluge personalne asistenciju prošlo je 81.7% personalnih asistenata (N=49), dok je 18.3% personalnih asistenata prošlo jedino obuku od strane korisnika usluge (N=11). Od onih koji su prošli formalnu bazičnu obuku, obuku CSŽ prošlo je 95.9% personalnih asistenata (N=47), jedan personalni asistent je prošao i obuku Koloseuma, dok dva personalna asistenta nisu mogla da se sete koja organizacija je realizovala obuku. Obuka koju su asistenti prošli se razlikovala u trajanju - oko polovine personalnih asistenata prošlo je jednodnevnu obuku, a oko četvrtina više seminara u trajanju od nekoliko dana (Slika 3).

**Slika 3.** Dužina obuke koju su prošli personalni asistenti



**Slika 4.** Procena personalnih asistenata o obuhvatnosti obuke



Oko tri četvrtine personalnih asistenata koji su prošli obuku smatraju da im je obuka pružila osnovne, ali ne i sve potrebne informacije za obavljanje posla personalnog asistenta, dok četvrtina smatra da su kroz obuku stekli sve potrebne informacije za obavljanje posla personalnog asistenta (Slika 4). Ne postoji povezanost dužine trajanja obuke i procene obuhvatnosti obuke, odnosno stepena u kojem ih je obuka pripremila za posao personalnog asistenta.

Personalni asistenti najčešće navode uključivanje samih korisnika u obuku kao važno iz više razloga. Manji broj smatra da obuka treba da bude u većoj meri individualizovana i prilagođena pojedinom korisniku, a ne opšta (5.0%), i da stečena znanja treba da uvežbaju na licu mesta sa korisnikom (8.3%).

*“U poslu sve zavisi od osobe sa kojom radim, opšte znanje nije dovoljno”*

*“Obuka je uopštena, a svaki korisnik je specifičan”*

*“Potrebno je više prakse, konkretnog rada sa korisnicima”*

*“Praktično prikazati i uvežbati transfer prema vrsti invaliditeta”*

Osim toga, personalni asistenti u 13.3% slučajeva smatraju da je potrebno da se kroz obuku bolje upoznaju sa samim osobama sa invaliditetom kako bi ih bolje razumeli, kao i sa korisnikom kojem treba da pružaju uslugu, pogotovo ukoliko je to prvi put da je osoba personalni asistent.

*“Potrebno je bolje upoznati OSI, njihove mogućnosti i interesovanja kako bi ih poštovali i razumeli”*

*“Nakon opšte obuke, treba omogućiti da se OSI i PA međusobno vide i upoznaju, jer se neki PA prvi put susreću sa OSI”*

Najveći broj asistenata nije imao sugestije za dodatna znanja koja bi im trebala, dok 25% smatra da je obuku potrebno proširiti znanjima koja se odnose na specifičnosti različitih oblika invalidnosti 11.7%, medicinske informacije 8.3% i veštine komunikacije 5.0%.

*„Najčešći je problem komunikacija između korisnika i PA, trebalo bi dodati ovaj segment u obuku“*

*„Medicinski deo za nas koji se prvi put susrećemo sa OSI (dekubitisi, postavljanje katetera)“*

*„Više susreta sa stručnim licima, lekarima kako bi znali više o vrstama invaliditeta, ne znam ništa o osobama koje su gluve, slepe“*

*„Potrebno je da se bolje upoznamo sa različitim vrstama invalidnosti“*

Manji broj 3,3% personalnih asistenata koji duže rade smatraju da je potrebno obuku povremeno ponoviti i organizovati obuke/sastanke na kojima bi personalni asistenti razmenjivali iskustva.

*„Osobama koje duže obavljaju posao PA treba organizovati ponovno obuku, jer se neke stvari vremenom zaborave“*

*„Više edukacija, kako bi se okupili PA i korisnici i razmenili iskustva“*

28.3% personalnih asistenata smatra da je opšta obuka dovoljna, i da specifična znanja potrebna za pružanje personalne asistencije mogu da se steknu u radu sa korisnikom, ili na druge načine (putem interneta, ...).

*„Ništa ne bih dodala. Osnovne informacije o invalidnosti sam dobila na obuci, a od korisnika na koji način da zadovoljim njegove bazične i socijalne potrebe“*

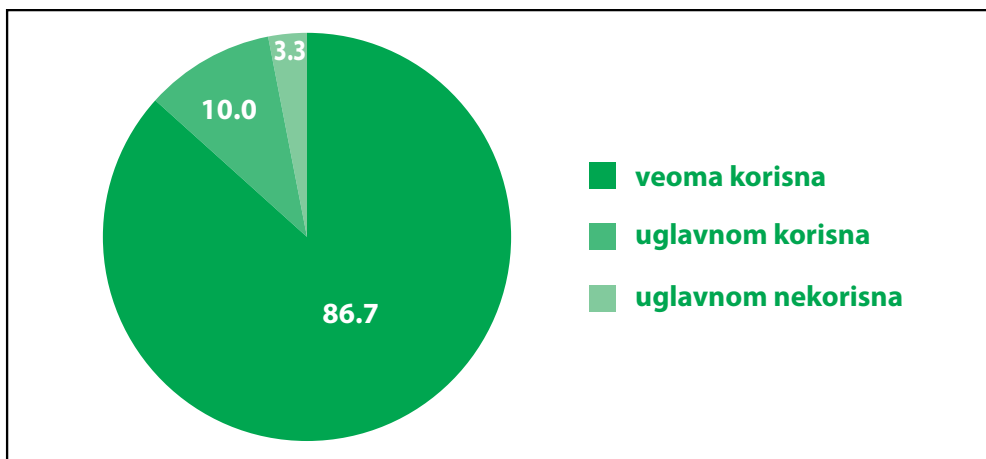
*„Ništa ne bih dodala, informišem se preko interneta ako me nešto zanima, jedino ako bi imalo nekih novina koje se tiču ove usluge“*

*„Obuka je obuhvatila sve generalno, a najbitnija je obuka od korisnika“*

#### 9.4. Stav PA prema obuci od strane korisnika

Najveći broj ispitanika vidi obuku koju mu je pružila osoba sa invaliditetom kao veoma korisnu (Slika 5).

**Slika 5.** Procenjen stepen korisnosti obuke



Personalni asistenti su obuku od strane korisnika procenili kao korisnu u 96,7% slučajeva. Od korisnika su pre svega naučili veštine potrebne kako bi osobama sa invaliditetom pružili podršku u:

1. *aktivnostima svakodnevnog života*: održavanje lične higijene, transfer u različitim situacijama, hranjenje, oblačenje i svlačenje, šminkanje;
2. *aktivnostima koje obuhvataju instrumentalne životne veštine*: pripremanje hrane, poslovi u kući, kretanje u spoljašnjoj sredini, nabavka, asistencija na poslu i prilikom odlaska i dolaska sa posla (učestvovanje u držanju radionica, obuka za rad na računaru, u kopirnici, biblioteci);
3. *druge aktivnosti*: izvođenju fizičkih vežbi, previjanje, podrška deci korisnika (vode ih i dovode iz škole, pomoć u radu domaćih zadataka)

Najveći broj personalnih asistenata, 61.7% (N=37) osećalo se prijatno i opušteno za vreme obuke, a kao razloge navode to što već duže vreme poznaju korisnika, imaju iskustvo u radu sa osobama sa invaliditetom, ili što su bili upoznati sa opisom posla personalnog asistenta. Deo je imao potpuno poverenje u osobe sa invaliditetom da će da ih nauče sve što je potrebno ili su bili zadovoljni što mogu da pomognu.

*„Veoma opuštena jer korisnika dugo poznajem“*

*„Normalno, jer sam sportski trener i bio sam u kontaktu sa OSI“*

*„Opušteno, nije bilo napetosti niti nelagodnosti“*

*„Nisam imala strah od nepoznatog, znala sam šta me čeka“*

*„Sigurno, jer sam u korisnicu imala poverenja da će me naučiti svemu što je njoj bilo potrebno“*

Od ispitanog broja 11.6% personalnih asistenata (N=7) izveštava da su za vreme obuke bili zainteresovani pre svega da usvoje nova znanja kako bi što bolje obavljali svoj posao, ali i zbog svesti o odgovornosti posla personalnog asistenta i posledica koje neadekvatno pružanje usluge može da ima.

*„Želeo sam što više da saznam kako bi kvalitetno obavio posao“*

*„Želeo sam da što više naučim, bio sam svestan da će mi naučeno znanje koristiti, osećao sam se odgovornim za nečiji život“*

Nesigurno se osećalo 20.0% personalnih asistenata (N=12). Nesigurnost se kretala od blage nelagodnosti do intenzivnijih osećanja nelagodnosti i uplašnosti. Personalni asistenti su se brinuli kako će da se snađu u radu sa samom osobom, ali i kako će obezbediti kretanje osobi zbog nedovoljne arhitektonske pristupačnosti samih gradova. Nelagoda se javljala zbog nesigurnosti personalnih asistenata u svoje kompetencije, ali i zbog toga što ne poznaju okruženje, navike korisnika.

*„Malo sam malo bila stegnuta ali sam se vremenom opustila“*

*„I pored iskustva sa OSI u komšiluku (ponekad sam šetala sa dečakom koji ima mišićnu distrofiju), osećala sam se malo nesigurno, da li ću se snaći, da li ću znati da pomognem „*

*„Trebalo je mnogo vremena da steknem poverenje, nisam poznavala navike osobe, bila sam uplašena“*

*„Previše sam brinula da li ću znati da se snađem na ulici jer je Čačak nepristupačan grad“*

*„Strašno, mislio sam da nikad neću moći da radim ovaj posao“*

Dve osobe navode da iako je ovo za njih bilo novo iskustvo i čudno, nisu osećali nelagodu, dok je dvoje tokom obuke preispitivalo sebe da li će moći da radi posao personalnog asistenta.

*„Bilo mi je sve čudno, jer se prvi put susrećem sa OSI, ali sam bila opuštena“*

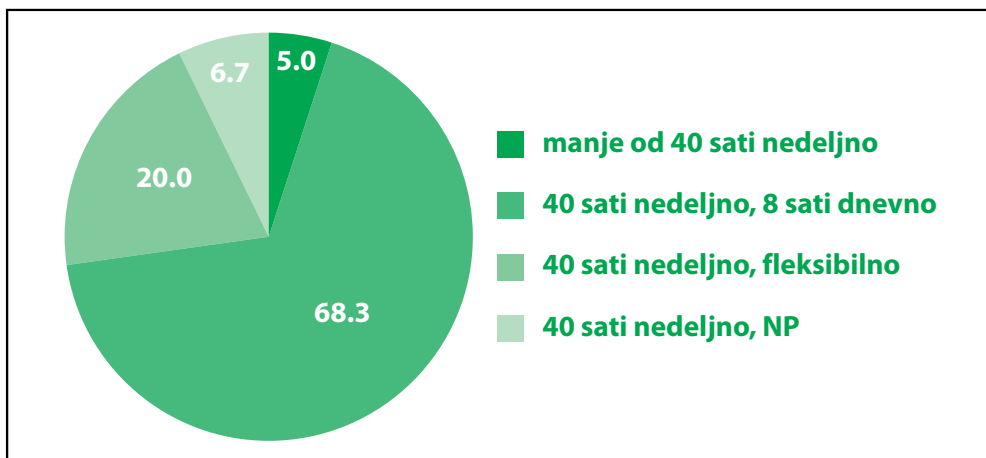
*„Zainteresovano, bilo je novih stvari, preispitivala sam samu sebe da li je to posao za mene“*

## 9.5. Iskustvo personalnih asistenata u radu

### 9.5.1. Radno vreme

Nešto više od dve trećine personalnih asistenata radi osam sati dnevno, svakog radnog dana, dok petina personalnih asistenata ima fleksibilno radno vreme u okviru 40 radnih sati nedeljno, ali nekada ostaju i duže uz korisnika (Slika 6). Tri personalna asistenta rade manje od osam sati dnevno.

**Slika 6.** Radno vreme personalnih asistenata



Kada je radno vreme osam sati dnevno od ponedeljka do petka, usluga personalne asistencije se najčešće pruža od 9 do 17 časova, ili od 8 do 16, uz povremena odstupanja kako bi se radno vreme prilagodilo obavezama osobe sa invaliditetom. Kada vreme nije u unapred određeno personalni asistenti rade najčešće dvokratno, a nekad i vikendom.

*„Fleksibilno, ne pridržavamo se definisanog radnog vremena, ukupno 40 sati, ali se dešava da radno vreme prilagođavamo planiranim aktivnostima (u dogovoru sa korisnikom ponekad radim vikendom, a slobodan sam radnim danom)“*

*„Nemam definisano radno vreme, radim dvokratno u zavisnosti od potreba korisnika“*

„Dvokratno, četiri sata pre i tri sata posle podne i subotom pet sati“

„Manje od osam sati radnim danima u korist nedelje, subotom ne radim“

„Nije striktno radno vreme, često i van radnog vremena imam obaveze“

## 9.5.2. Broj korisnika

Skoro svi personalni asistenti rade sa po jednim korisnikom (95.0%, N=57), dva ispitanika rade sa dva korisnika (3.3%), dok jedan personalni asistent radi sa tri korisnika (1.7%).

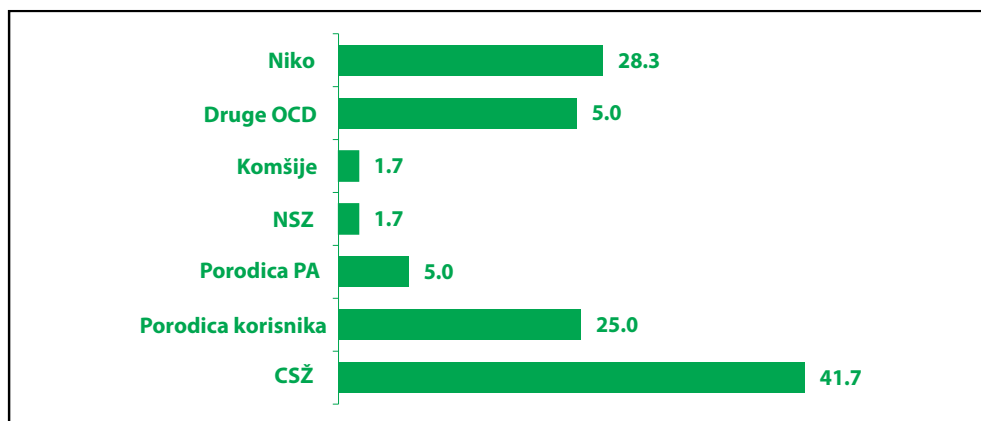
## 9.5.3. Poštovanje planova rada

Korisnici dogovaraju planove rada sa asistentima u 85% slučajeva. Nedeljni i mesečni plan rada ima 63.3% personalnih asistenata (N=38), nedeljni ima 21.7% personalnih asistenata (N=13), dok 15.0% personalnih asistenata nemaju konkretan plan rada sa korisnikom i saradnja funkcioniše po principu dogovaranja na dnevnoj bazi. Ukoliko postoje oba plana, ona se u 92.1% slučajeva i poštuju (N=35), dok se u 7.9% slučajeva delimično poštuju (N=3). Kada postoje samo nedeljni planovi, 76.9% personalnih asistenata se pridržava plana (N=10), dok se 23,1% delimično pridržava (N=3).

## 9.5.4. Supervizija i podrška u radu

Najveći broj korisnika izjavljuje da je radilo bez supervizije, 73.3% (N=44), dok preostalih 26.7% koji su potvrdno odgovorili na ovo pitanje (N=16), ne opisuju prirodu same supervizije. Najveći broj ispitanika 71,7% smatra da je imao podršku u radu, od čega je najveći broj imao podršku od strane CSŽ ili porodice korisnika, dok skoro trećina asistenata smatra da nije imao podršku u radu (Slika 7).

**Slika 7.** Podrška personalnim asistentima u radu



\* Kao druge organizacije OCD po jedan personalni asistent je naveo: Udruženje paraplegičara Čačak, Udruženje paraplegičara Leskovac, Udruženje za dečju i cerebralnu paralizu Niš.

### 9.5.5. Teškoće u obavljanju personalne asistencije

Na pitanje o tome da li se i kakve poteškoće javljaju u pružanju personalne asistencije, 51.7% (N=31) personalnih asistenata je odgovorilo da nema nikakvih problema i poteškoća i da se uz malo tolerancije sve može rešiti, 35.0% navodi određene probleme prilikom pružanja usluga personalne asistencije (N=21), dok 13.3% personalnih asistenata nije dalo odgovor na ovo pitanje (N=8).

Od asistenata koji su naveli određene probleme, sa skoro podjednakom učestalošću personalni asistenti navode sledeće probleme:

- nejasnoće u opisu posla personalnog asistenta (5.0%);
- nepostojanje planova (6.7%);
- problemi u uspostavljanju komunikacije (3.3%);
- uloga porodice i uticaj porodice na personalnu asistenciju (5.0%);
- preveliko opterećenje personalnom asistencijom (6.7%);
- problemi u organizaciji aktivnosti usled arhitektonskih barijera i problema sa prevozom (8.3%).

#### **Nejasnoće u opisu posla personalnog asistenta**

Manji broj personalnih asistenata (tri) smatra da treba da postoji jasniji opis toga šta je personalna asistencija a šta nije, odnosno šta oni kao personalni asistenti treba da rade a šta ne.

*„Krivo tumačenje, poznavanje prava i potrebe korisnika, ali i prava i dužnosti PA“*

*„Psihički mi je bilo teško da shvatim kako da se ponašam u nekim situacijama, najveći problem nastaje oko nesporazuma šta podrazumeva posao PA i šta očekuju korisnici usluge“*

*„Trebalo bi se definiše šta ko treba da radi kako se PA ne bi zloupotrebljavao“*

#### **Nepostojanje planova**

Ukoliko ne postoji plan rada (što je navelo 6.7% personalnih asistenata, N=4) asistenti procenjuju da to može da dovede do preopterećenosti personalnog asistenta i da ograniči personalnog asistenta u obavljanju za njega važnih životnih funkcija.

*„Potrebno je koliko je moguće insistirati na izradi nedeljnog plana rada i poštovati dogovoreno (osim u iznimnim situacijama), to negativno utiče na moj privatni život“*

*„Ako nešto iskrasne vanredno i ako je korisnik u stanju potrebe, moram da odem na posao i nakon svog radnog vremena“*

## **Problemi u uspostavljanju komunikacije**

Dva personalna asistenta smatraju da im je nekada teško uspostaviti komunikaciju u kojoj obe strane pravilno razumeju poruke i postupke druge strane.

*„Korisnik je promenljivog raspoloženja, nekad se iz najbolje namere nešto ne protumači dobro“*

*„Najveći problem je međusobna komunikacija, da osobe nađu zajednički jezik“*

## **Uloga porodice i uticaj porodice na personalnu asistenciju**

Iako mali broj odgovori tri personalna asistenta (5.0%) pokazuju da uticaj porodice može da dovede do problema bilo tako što ne dozvoljava personalnom asistentu da preuzme ulogu podrške osobi sa invaliditetom, ali isto tako i ako iskorišćava personalnog asistenta. Personalni asistent isto tako teško može da funkcioniše u porodicama koje su disfunkcionalne.

*„Porodici treba objasniti da smo tu zbog korisnika i stoga treba ograničiti ulogu porodice ili raditi sa njom“*

*„Zloupotreba PA- na primer prostiranje veša za članove porodice“*

*„Trebalo bi poraditi na porodici, ne sme da prioritet ima porodica, pa korisnik. Nisam bila zadovoljna jer je otac korisnice alkoholičar i nisam imala vremena za svoj lični život“*

## **Preveliko opterećenje usled personalne asistencije**

Ukoliko se ne poštuju standardi pružanja usluge i ne uspostavi jasan saradnički odnos na obostranu korist, usluga personalne asistencije može da personalnog asistenta iscrpljuje i negativno utiče na njegov život. Taj stav su izrazila 4 (6,7%) asistenta.

*„Prevelika angažovanost utiče na moj privatni život jer ne mogu da predvidim njene obaveze, mislim da vrlo aktivnim korisnicima treba omogućiti angažovanje još jednog asistenta“*

*„Ja između radnog angažovanja imam prekid u trajanju po par sati. Prekidi su suviše kratki da bi ih asistent iskoristio za sopstvene potrebe, pa se dnevna obaveza posvećenosti korisniku, na neki način, svodi na prekovremeni rad. Naknada za obavljanje poslova PA je prilično niska, a ovakvi uslovi rada ne ostavljaju prostor za dodatno sticanje prihoda. Naravno, da u tom slučaju lični život PA veoma trpi.“*

## **Teškoće u organizovanju aktivnosti**

Pojedini personalni asistenti su prepoznali i teškoće u okruženju koje mogu da utiču na sprovođenje nekih aktivnosti samih korisnika jer ih je jako teško sprovesti zbog nepristupačnosti objekata, ili usled toga što ne može da se obezbedi adekvatan prevoz za korisnika.



*„Nepristupačnost objekta da bi se neki posao završio“*

*„Za bilo kakvu aktivnost je teško obezbediti prevoz“*

Osam personalnih asistenata (13.3%) dalo je odgovor koji se ne odnosi na probleme u samom pružanju usluge već na probleme vezane za kontinuitet u pružanju usluge (pružanje personalne asistencije na projektnom nivou uz periode prekida), potrebu za eventualnim pružanjem usluge i tokom vikenda, nedovoljne informacije koje je pružila NSZ o prirodi posla.

*„Zbunjujuće je to što je jedno predstavljeno u NSZ (pomoć u obavljanju posla), a drugo je stvarni rad sa korisnicima (pomoć oko posla ali i kuvanje, peglanje, kupovina). Nemamo jasnu sliku o čemu se radi“*

*„OSI imaju PA samo 6 meseci, ako se naviknu na neku vrstu pomoći jako je teško da bez nje ostanu, neke stvari će imati da obave a neće imati sa kim jer su članovi porodice zauzeti“*

### **9.5.6. Moguća unapređenja usluge personalne asistencije**

Odgovore personalnih asistenata o mogućim načinima unapređenja usluge personalne asistencije kategorisali smo u sledećih osam kategorija:

- Obezbediti kontinuiranost u pružanje usluga (25.0%)
- Jasnije definisanje posla PA i obezbeđivanje monitoringa realizacije poslova (10.0%)
- Jasno određivanje radnog vremena (15.0%)
- Fleksibilnost i diversifikacija pružanja usluge (6.7%)
- Unapređenje kompetencija personalnih asistenata (3.3%)
- Obezbediti veća i redovna primanja (5.0%)
- Kombinovanje PA sa drugim uslugama (3.3%)
- Predlozi koji se ne odnose direktno na unapređenje usluge PA (8.3%)

#### **Obezbediti kontinuiranost u pružanju usluge**

Najveći broj personalnih asistenata smatra da bi bilo dobro da se uvede mogućnost sklapanja ugovora na neodređeno vreme ili da se period pružanja usluge produži sa šest meseci na godinu dana kako bi se manje vremena trošilo na administraciju, jer se nekada zbog nedovoljnih finansija ili administrativnih procedura prekida ugovor personalnog asistenta, pa se kasnije opet nastavlja, a osobama sa invaliditetom je potrebna kontinuirana asistencija.

*„Potrebno je da ugovor bude na neodređeno. Dešavalo se da se sa finansiranjem pauzira četiri do šest meseci, ali PA se zbliže sa korisnicima, tako da nastave da rade iako je finansiranje prekinuto“*

*„Da se stalno ne ponavlja administrativna procedura - prijava, odjava, prijava“*

*„Stalno nas vuku preko opštine, NSZ, papirologija je velika, bilo bi dobro da se Ugovor oradu veže za jednu godinu“*

*„Korisnik nakon isteka Ugovora ostaje bez PA, posebno je teško kada su jesenji i zimski dani, a pomoć je tada najpotrebnija“*

### **Jasnije definisanje posla PA i obezbeđivanje monitoringa realizacije poslova**

Radi unapređenja usluge, 10.0% asistenata smatra da je potrebno jasnije definisanje šta je posao personalnog asistenta (napraviti listu poslova), pravila pružanja usluge i obezbediti da su i korisnik i personalni asistent upoznati sa ovim pravilima. Kako bi se ovo obezbedilo personalni asistenti smatraju da je potrebno uvesti mehanizam monitoringa i praćenja rada personalnih asistenata, a radi toga da se usluga pruža u skladu sa standardima.

*„Da personalni asistent zaista pomaže na poslu, a ne da predstavlja na neki način poslu“*

*„Jednostavno, informisati obe strane detaljno o svemu, kako bi u svakom momentu znale da li rade u realnu obostranu korist i da li su obuhvaćene uslugom personalne asistencije (kao pružalac i kao korisnik) u tačnom značenju tog pojma“*

*„Centar treba da jasno definiše i kaže koji je posao korisnika, kako ne bi bilo iznenađenja, a kasnije i nesporazuma“*

*„Uvesti češća nadgledanja rada i održavati obuku i za korisnike, kako bi obe strane jasno znale tačan opis posla personalnog asistenta“*

### **Jasno određenje radnog vremena**

Iako 85% asistenata ne vidi probleme vezane za radno vreme, 15% (N=9) personalnih asistenata smatraju da je potrebno jasno odrediti radno vreme personalnih asistenata, a ne promenljivo i fleksibilno kako bi i sam personalni asistent mogao da organizuje svoj život. Standardno radno vreme trebalo bi da bude 8 sati svakog radnog dana (od 8-16h ili 9-17h), a u skladu sa mogućnostima personalnog asistenta i potrebama osoba sa invaliditetom. Moguće modifikacije radnog vremena odnose se na:

- Može da se skрати za neke osobe sa invaliditetom, pre svega one koji nemaju puno obaveza, posao ili bogat društveni život.
- Produžiti vreme kojoj je osobi dostupan personalni asistent ako su njene potrebe takve da zahtevaju prisustvo personalnog asistenta duže od osam sati dnevno tako što bi se osobi dodelila dva personalna asistenta (bilo da osoba ima puno obaveza ili da se radi o teškim oblicima invalidnosti).
- Mogućnost da se usluga pruža svakog dana u jasno definisanim terminima, tkao što bi u zbiru radno vreme nedeljno bilo 40 sati.

*„Da se uskladi radno vreme prema korisniku, tj. pošto postoji potreba za asistencijom i tokom vikenda, smanjiti radno vreme radnim danima u korist vikenda“*

## **Fleksibilnost i diversifikacija pružanja usluga**

Pozitivno je što su neki personalni asistenti prepoznali i probleme korisnika vezane za dužinu pružanja usluge i u tom smislu smatraju da je potrebno obezbediti neku vrstu „rezerve“ odnosno zamene u slučaju da personalni asistent zbog opravdanih razloga (bolest na primer) ne može da dođe na posao. Zanimljiv je stav jednog personalnog asistenta da bi bilo dobro razmisliti o „profilisanju“ personalnih asistenata, odnosno njihovoj „specijalizaciji“.

*„U slučaju sprečenosti, npr. bolesti treba da postoji neko ko bi zamenio PA, jer bi u suprotnom za neke potrebe korisnik bio uskraćen“*

*„Bilo bi dobro da postoji neka vrsta rezerve, kako bi „uskočila“ kada je PA s razlogom sprečen“*

*„Ukoliko je moguće potrebno je podeliti PA prema vrsti posla (PA za kućne poslove, PA za pomoć na poslu) i onda ih angažovati prema specifičnim potrebama korisnika“*

## **Unapređenje kompetencija personalnih asistenata**

Personalni asistenti smatraju da im je potrebna obuka iz veština komunikacija, ali i veština nege osoba sa invaliditetom.

*„Potrebno je organizovati seminar o međusobnoj komunikaciji“*

*„Unaprediti znanja o potrebnim procedurama i veštinama“*

## **Obezbediti veća i redovna primanja**

Neki personalni asistenti smatraju da je usluga koja se pruža takva da personalni asistenti ne mogu da obavljaju druge poslove, a sam posao je zahtevan, tako da bi bilo dobro povećati platu.

*„Posao je odgovoran, a veća plata bi bila nagrada za dobro obavljen posao“*

*„Obezbediti redovne plate“*

## **Predlozi koji se ne odnose direktno na unapređenje usluge PA**

Pozitivno je i što su u nekim slučajevima personalni asistent prepoznali i dodatne probleme sa kojima se sreću njihovi korisnici i na svoj način ih naveli kao nešto što treba da unapredi uslugu personalne asistencije, a ustvari se ne odnosi na ovu uslugu već potrebu da korisniku treba obezbediti i druge usluge.

*„Pored PA, OSI koji žive sami treba da imaju i pomoć geronto domaćice, kako bi se PA samo bavio poslovima vezanim za korisnika i imao više mogućnosti da joj se posveti“*

*„Bolja organizacija prevoza, jer TAXI nema rampu“*

Drugi predlozi se odnose konkretno na unapređenje usluge PA, već na unapređenja aktivnosti OCD koje zastupaju osobe sa invaliditetom i generalno podršku osobama sa invaliditetom, ili pak zapažanja vezana za uslugu i položaj personalnog asistenta:

- Personalni asistenti smatraju da je potrebno da predstavnici OCD u većoj meri kontaktiraju sa osobama sa invaliditetom, da posete svoje članove i vide na koje poteškoće u životu oni nailaze, da organizuju više aktivnosti na kojima osobe sa invaliditetom, ali generalno osobe iz zajednice mogu da se druže i razmenjuju iskustva.
- Personalni asistenti smatraju da ih nema dovoljno i da je potreba za personalnom asistencijom veća.
- Jedan personalni asistent je kao odgovor na ovo pitanje spomenuo i bespomoćnost personalnog asistenta: „Korisniku treba pomoć, a meni posao, tako da sve zavisi od korisnika“.

## 10. REZULTATI ISTRAŽIVANJA SA ŠIROM GRUPOM STEJKHOLDERA

### - Rezultati fokus grupa

U kvalitativnom istraživanju kroz 3 focus grupe, učestvovalo je 23 učesnika, predstavnika iz 18 OCD i 5 predstavnika lokalne samouprave I CSR.

#### 10.1. Put do usluge

Zakon o socijalnoj zaštiti propisuje da se veliki broj socijalnih usluga finansira na lokalnom nivou. **Podrška od strane lokalne samouprave** predstavlja jedan od najznačajnijih faktora koji utiču na razvoj socijalnih usluga na lokalnom nivou. Učesnici fokus grupa smatraju da je, kako bi se dobila puna podrška lokalne samouprave, važno da njeni predstavnici shvate da su socijalne usluge značajne ne samo za korisnike ovih usluga, nego i za samu zajednicu.

*„Dugo vremena je trebalo da lokalna samouprava shvati - šta su to usluga i opravdanost finansiranja usluga. Ako izdvajate za geronto domaćicu, ona je ta koja od tog primanja izdržava još četiri člana porodice. Osim što pruža podršku korisniku, i članovi njegove porodice imaju benefit, jer o tom starijem članu porodice neko brine. Kada ljudi shvate da usluga podržava jedan takav jedan lanac, u kome mnogo njih ima neki benefit, tada se više na socijalnu pomoć neće gledati kao na bunar bez dna“*

*„Mi imamo dobar odnos sa lokalnom samoupravom. To nije slučajno. Iza toga stoji višegodišnji rad. Mi smo bili inicijatori i objašnjavali smo da lokalna samouprava ne može da organizuje usluge bez nas. I sada smo svuda prisutni i mislim da je jako važno da u lokalnoj zajednici imamo one usluge koje su nam najpotrebnije.“*

*„Kad počinješ iz početka, jako je važno da imaš jednog čoveka koji je moćan u lokalnoj samoupravi. Mi smo imali gradonačelnika koji je razumeo nas, osobe sa invaliditetom, i on je mnogo pomogao da i drugi u opštini shvate koliko je bitno da mi imamo potrebne usluge. Sada, kad imamo opštinske odluke to i nije toliko bitno, mada ja mislim da jeste, jer se moralo početi odnekud.“*

Kao dobra praksa podrške lokalne samouprave razvoju usluga u zajednici izdvaja se kreiranje posebne stavke u budžetu koji je namenjen za razvoj socijalne zaštite i podršku OCD koje imaju predloge za razvoj usluga u zajednici, kao što je budžet OKOSP-a u gradu Čačku. Kroz ovaj budžet grad može da finansira ili učestvuje u finansiranju projekata OCD koji se odnose na razvoj usluga.

*„Ova budžetska linija je kreirana kako bi se ostvarila strategija socijalne zaštite za 2008-2012. godinu. Socijalne usluge se razvijaju prvo uz podršku ove linije kao projekti, a zatim prelaze na finansiranje od strane lokalne samouprave kao socijalne usluge. Sve ove usluge su se razvile prvo na nivou projektnih aktivnosti. Svaka organizacija, kada konkuriše za projekte, ima prava da aplicira za sredstva iz ove linije.“*

Postojanje ovakvih budžeta je posebno važno kada se uzme u obzir da jedinica lokalne samouprave očekuje prvo da vidi određene rezultate usluge, odnosno korisnost samog programa, pre nego što neku uslugu uvrsti u socijalne usluge koje finansira. U tom smislu, **većina socijalnih usluga koje se trenutno pružaju su razvijene kroz projekte** OCD ili institucija sistema.

*„ Mi smo sve usluge koje smo razvili, razvili prvo projektno, da bi posle prešle na finansiranje od strane grada. Lokalna samouprava traži određeni rad, određene rezultate, da bi to prebacila na osnovnu budžetsku liniju. Na svakoj pojedinačnoj organizaciji je da se izbori za tih godinu- dve dana kada tu uslugu sprovodi.“*

*„Pomoć u kući je postojala još od 2003. godine i projektno se finansirala, od strane Kraljevine Norveške kroz Fond za socijalne inovacije. Bilo je zaposleno 40 geronto domaćica, i posle godinu i po dana pauze lokalna samouprava je prepoznala da je to bila korisna usluga i nastavila njeno finansiranje.“*

Isto tako, bez podrške lokalne samouprave, OCD teže mogu da razviju usluge, obzirom da se često za veće projekte od organizacija traži određen stepen učestvovanja u finansiranju projekta koje OCD ne mogu da same obezbede.

*Pisali smo projekat za EU koji je predviđao 25 personalnih asistenata i trebalo nam je 20% sopstvenog učešća. Konkretno smo tražili od grada da nam da sredstva i nisam imao podršku, tako da nije bilo ništa od toga.*

Kada organizacija dobije projekat, kako bi se „izborila“ da usluga pređe na finansiranje od strane lokalne samouprave potrebno je da lobira, da se neki projekat, odnosno program, finansira kao usluga na lokalnom nivou.

*„Personalna asistencija je prepoznata kao potreba, ali treba da se obrati pažnja kada se donosi odluka. Treba da se organizuje kampanja, odnosno aktivnosti zagovaranja nevladinog sektora i da se nađe politička volja da se to sprovede. Bilo bi dobro kada bi se sve nevladine organizacije čiji članovi mogu da koriste neku uslugu okupile pa zajedno lobirale za uvođenje takve usluge.“*

Predstavnici lokalne samouprave na fokus grupama su kao dobar pristup lobiranju naveli da se predstavnici različitih organizacija za koje je ta usluga važna okupe i zatim zajedno nastupe prema lokalnoj samoupravi.

*„Bilo bi dobro da se više organizacija osoba sa invaliditetom okupi i da svi zajedno lobiraju, onda će se to i ozbiljnije shvatiti i lokalna samouprava bi onda morala na neki način da odgovori. To je mnogo ozbiljnije nego da organizacija po organizaciji zove predstavnike lokalne samouprave.“*

## **10.2. Finansiranje usluga**

Aktivnosti koje su Zakonom definisane kao socijalne usluge finansirane su od strane lokalne samouprave na tri moguća načina: kroz program rada organizacija, kroz budžetsku liniju za socijalnu zaštitu i kroz posebne budžetske linije. U jedinicama lokalne samouprave u kojima su realizovane fokus grupe personalna asistencija se još uvek ne finansira kroz posebne usluge već kroz:

### **1. Program rada organizacija;**

*„Po novom Zakonu vi kao lokalna samouprava treba da raspisujete javni konkurs, da imate budžetsku liniju za tu uslugu. Mi još uvek nismo na tom nivou, negde smo između. Na primer, usluga personalne asistencije se finansira na taj način što se kroz budžetsku liniju koja je namenjena finansiraju OCD finansira njihov godišnji program rada. Odlukom koja je sada u nacrtu iz oblasti socijalne zaštite predviđa se da će usluga PA verovatno ući u određenu budžetsku liniju.“*

### **2. Posebne budžetske linije za finansiranje socijalne zaštite;**

*„Usluga se trenutno finansira preko budžeta za socijalnu zaštitu dok ne pređe na budžetsku liniju.“*

Predstavnici lokalne samouprave još uvek kao pogodniji način finansiranja usluga vide finansiranje putem poveravanja poslova a ne javnim tenderom. Usluge se uglavnom poveravaju institucijama socijalne zaštite, centru za socijalni rad ili institucijama na lokalnom nivou koje su osnovane da bi pružale određene usluge. Organizacije civilnog društva u gradovima u kojima su realizovane fokus grupe ili učestvuju u razvijanju usluga, pa se one posle prebacuju na nove institucije, ili ne učestvuju u procesu razvoja usluga.

*„Odlukom o pravima iz oblasti socijalne zaštite iz 2008. predviđena je data usluga. Ona je poverena centru za socijalni rad. Ne stoji u odluci da će se javnim konkursom regulisati ko pruža uslugu, tako da je mandatno dato centru.“*

*„Osnovana je institucija socijalne zaštite na lokalnom nivou koja ima zadatak da pruža socijalne usluge na lokalnom nivou, tako da je centar za socijalni rad rasterećen. Kroz budžet te institucije finansira se veliki broj usluga.“*

*„Organizacije OCD su pre svega učestvovala u kreiranju usluga. Kada se usluga ustanovi na lokalnom nivou onda institucije postaju pružaoci usluga.“*

U tom smislu organizacije civilnog društva još uvek najčešće ne mogu ravnopravno da se uključe u proces pružanja socijalnih usluga na lokalnom nivou, već pružaoca usluge određuje lokalna samouprava.

*„I dalje ne postoji mogućnost da se neka organizacija prijavi na konkurs i konkuriše da pruža usluge već se sredstva i dalje dodeljuju određenim organizacijama koje to rade.“*

Kao barijere za finansiranje usluga putem javne nabavke učesnici navode:

1. Nepostojanje potrebnih podzakonskih akata, odnosno pravilnika koji se odnose na minimalne standarde i licenciranje, kojima treba da se regulišu kriterijumi koje organizacije treba da zadovolje da bi:

- bili pružaoci usluga;
- da mogu da učestvuju na tenderu.

*„Postoji pitanje koje se zove normativi i standardi. Da bi neko raspisao tender mora da zna koji su normativi i standardi za tu uslugu. Pre nego što se organizacije prijave na tender moraju da zadovolje normative i standarde. Pitanje je i ko može da zadovolji standarde. Zato ne možemo da naložimo lokalnoj samoupravi da ide na tender kada nema standarde i normative.“*

2. Jedan od problema predstavlja dužina vremenskog perioda na koji se potpisuje ugovor o pružanju usluga. Lokalne samouprave nisu spremne da potpišu obavezujuće ugovore na period duži od godinu dana, koliko i važi budžet za datu godinu, a period od godina dana je previše kratak kako u smislu organizacije usluge, tako i zbog zahteva za stalnom administracijom i od strane pružaoca usluge i od strane lokalne samouprave.

*„Samo što se završi konkurs i srede dokumenta da se počne sa pružanjem usluge, posle šest meseci mora opet da se raspisuje konkurs, da organizacije prikupljaju dokumenta, predaju ponude, a nikada nisu ni sigurne da će da nastave da pružaju datu uslugu. Samo što počnu i uspostave odnose može da se desi da moraju da prekinu i da se promeni pružalac usluge.“*

Kao mogući način za prevazilaženje ovoga lokalne samouprave vide potpisivanje strateških dokumenata koji nisu u potpunosti obavezujući.

*„Lokalna samouprava možda može nekim strateškim dokumentom da se obaveže za finansiranje, a budžet može da se obezbedi samo za jednu godinu. Znači ugovor može da bude obavezujući samo na godinu dana.“*

I predstavnici OCD i lokalne samouprave slažu se da bi period na koji se odnosi ugovor između lokalne samouprave i pružaoca usluga trebalo produžiti na 2-3 godine.

3. Mogućnost česte promene pružaoca usluge obeshrabruje lokalnu samoupravu da raspisuje javne tendere iz potrebe za kontinuitetom i osoblja koje pruža usluge i odnosa koji se izgradi između pružaoca usluge i korisnika. To je pogotvo problematično za uslugu personalne asistencije jer se između personalnog asistenta i osobe sa invaliditetom gradi odnos poverenja, međusobnog privikavanja, pa su stalne promene asistenata nezahvalne.

*„Lokalna samouprava je želela da uđe u tenderski postupak sa organizacijom koja je već sprovodila tu uslugu, i raspisali su tender. Sve je to lepo krenulo. Izgrađen je objekat, oni su povukli neki novac od ambasade Japana da bi to izgradili. Opština je dala lokaciju itd, i onda se javio problem. A šta ćemo sada ako raspisujemo tender za svaku godinu, i javi se neka druga organizacija, a korisnik usluge je navikao na svog personalnog asistenta, ili logopeda ili već koga. I šta sada, ta druga organizacija koja dobije tender, uvodi nove ljude, slede nova upoznavanja, promene...”*

4. Specifičnost znanja i veština koji su potrebni za pružanje nekih usluga navodi učesnike na razmišljanje da li sve usluge treba finansirati kroz javne tendere, ili usluge kao što je sigurna kuća treba da se povere institucijama.

*„Zamislite sigurnu kuću, gde ljudi koji 20 godina rade sa žrtvama porodičnog nasilja, trgovinom, dobiju predmet sa kojim ne mogu da izađu na kraj.”*

5. Jedan od razloga zašto se usluge još uvek ne finansiraju javnim tenderima je i što trenutne odluke lokalnih samouprava ne propisuje javne tendere kao mehanizam dodeljivanja usluga, tako da možemo da kažemo da se lokalne samouprave još uvek nalaze u fazi usklađivanja odluka sa novim Zakonom.

*„Odluke koje postoje ne govore ništa o javnim nabavkama. Sada treba da se donesu nove odluke kako bi se uskladile sa Zakonom.”*

### **10.3. Dalji razvoj usluga na lokalnom nivou iz perspektive osoba sa invaliditetom**

Predstavnici organizacija osoba sa invaliditetom i lokalne samouprave kao glavne faktora razvoja socijalnih usluga na lokalnom nivou vide:

1. Povećanje finansijskih sredstava koji se izdvajaju za socijalnu zaštitu tako što bi se propisao minimum procenta budžeta koji lokalna samouprava mora da izdvaja za socijalnu zaštitu i obezbedili mehanizmi za njegovo poštovanje. Jedan od mehanizama bi mogao da bude, da ukoliko jedinica lokalne samouprave ne odvoji odgovarajuću sumu, republika može da povuče sredstva sa budžeta lokalne samouprave i preko tendera ih distribuira na lokalnu.

*„Novi Zakon definiše procenat sredstava koji treba da izdvoje za socijalnu zaštitu, međutim, lokalne samouprave najčešće ne izdvajaju ta sredstva u dovoljnoj meri. Neke lokalne samouprave izdvajaju 5% budžeta, ali šarolika je slika, neki izdvajaju od 2-10%. Trebalo bi da se precizira koliko je minimalno da se iz budžeta izdvaja za socijalnu zaštitu.”*



2. Razvoj procene potreba za uslugama na lokalnom nivou i procena efikasnosti usluga, kako bi se sredstva adekvatno raspodelila. Ipak, OCD još uvek nemaju razvijenu metodologiju procene potreba za uslugama za osobe sa invaliditetom, ali prepoznaju svoju ulogu u tom procesu i spremni su da se uključe u proces procene potreba na lokalnom nivou.

*„Ja koliko sam upoznat tu se prilično sredstava odvaja neravnomerno. Neke usluge koštaju mnogo, a imaju malo korisnika. Jedan taj isti dnevni boravak ima 12 korisnika, ima 4 zapošljenih, imaju prevoz, imaju obroke, imaju aktivnosti, ali mislim da to previše košta, a da je mali broj korisnika. Druga udruženja koja imaju i po 70-ak korisnika nemaju ni po 30 000 mesečno, ta raspodela nije adekvatna, nije zadovoljavajuća.“*

*„Od osnivanja centra za pružanje usluga moje udruženje nije imalo dobru saradnju, mislim da to treba drugačije da izgleda. Zašto ne bi na primer anketirali preko udruženja, da vidimo ko i koliko potrebu ima za nekom uslugom.“*

*„Bez obzira na zakone i pravilnik, mislim da treba na lokalnu da se dobro odradi procena potreba, ali i efikasnosti, odnosno koštanju samih usluga i njihovog uticaja i odrediti prioritete.“*

Kako sistem procene još uvek ne postoji, na pitanje o tome koliko je personalnih asistenata potrebno na nivou lokalne samouprave učesnici nisu mogli da daju precizan odgovor i svaki predstavnik je imao svoju procenu. Ovi podaci su veoma važni ukoliko se uzme u obzir da organizacije lobiranjem treba doći do uspostavljanja usluge. U tom kontekstu dobra procena potreba bi dosta doprinela njihovim naporima da prikažu lokalnoj samoupravi korisnost same usluge i potrebe svojih korisnika.

3. Usluge na lokalnom nivou nisu u dovoljnoj meri prilagođene potrebama osoba sa invaliditetom, pa je potrebno razviti sisteme evaluacije kvaliteta pružanja usluga kako bi se omogućila prilagođenost usluga potrebama osoba sa invaliditetom. Na taj način bi se omogućila pravična raspodela raspoloživih sredstava sa jedne strane, a sa druge strane praćenje kvaliteta pružanja usluga može da bude jedan mehanizam kojim bi se obezbedila prilagođena i adekvatna usluga za korisnika i kada ne funkcioniše mehanizam finansiranja usluga putem tendera.

*„Oni nemaju nikakav interes osim da odrade svoj posao i ne razmišljaju o tome koji je kvalitet toga što rade. Ja u tome vidim problem. Treba da se uvede neka kontrola.“*

*„Onda imamo i uslugu gradskog prevoza, vozila. Ona je otišla u stranu od onoga za šta je predviđena. Krenula je 2008, u početku je radilo kako treba. Mi pokušavamo da ukažemo da ta usluga nije adekvatna, prevoze se neki ljudi, ali ne one za koje je predviđeno. Tako da osobe u kolicima nemaju faktički pristupa toj službi - nema mesta. I to pitanje treba da se pod hitno rešava.“*

4. Ukoliko OCD žele da budu pružaoci usluga, potrebno je unaprediti kapacitete predstavnika OCD sektora o konceptu usluga, važnosti poznavanja potreba korisnika i postupcima za obezbeđivanje usluge. Kada se govori o potrebama korisnika, predstavnici OCD su u većoj meri fokusirani na potrebe samih organizacija (za prostorom, finansijskom podrškom), ili pružanjem materijalne podrške, a u manjoj meri na usluge. Razumljivo je da je opstanak organizacija osnov i pružanja usluga, ali je konceptualno važno razdvojiti šta je to što je potrebno organizaciji, a šta je to što je potrebno korisnicima.

*„Što se nas tiče naša je procena da je saradnja lokalne samouprave sa nama zadovoljavajuća, a uvek može bolje, a to nešto bolje je da se izađe iz projektnog u stalno finansiranje, s tim što moraju da postoje kriterijumi.“*

*„Prvo bismo pomogli članovima koji su u teškom materijalnom položaju. Doduše nama opština i daje pakete da delimo, da se pomogne svakodnevni život.“*

*„Novac bi usmerili na pomoć tim invalidima, na sve načine. Ima tu više načina. Videli bi koje su potrebe. Šta im je najpotrebnije. Prvo bi iskoristili tamo gde je najpotrebnije. I materijalno i svakako. Neki žive samo i od tuđe nege i pomoći.“*

*„Ja imam 120 ljudi kad organizujem druženje u prirodi, pećanje, kuvanje riblje čorbe. Kad organizujem radionicu, niko se ne odaziva. Onda ljudima treba dati ono na šta se odzivaju.“*

## **10.4. Osetljive tačke primene personalne asistencije iz perspektive predstavnika OCD**

### ***Izbor i promena korisnika***

U praksi, po mišljenju OCD, ne postoje jasni kriterijumi za izbor korisnika. Kriterijumi koji postoje, i koji su razvijeni u okviru uvođenja Servisa personalnih asistenata SPAS, u praksi ne zadovoljavaju potrebe pružaoca usluge za jasnim i operativnim kriterijumima za izbor korisnika. OCD takođe nije u potpunosti jasan proces ostvarivanja usluge. Takođe, OCD prepoznaju mogućnost da, kada se personalna asistencija bude ostvarivala kao usluga socijalne zaštite, mnogi korisnici koji sada ostvaruju pravo na ovu uslugu više neće moći da je koriste jer neće zadovoljavati kriterijume koji se postavljaju. Po načinu kako se servis personalnih asistenata sada realizuje, OCD se slažu da se PA ne realizuje u skladu sa zahtevima obezbeđivanja socijalne usluge, i da zahtev za informisanošću svih učesnika u obezbeđivanju usluge nije ispunjen.

*„Za personalnu asistenciju još uvek nije određeno ko može da koristi uslugu i kako. Još nisu doneti standardi na nivou države, još uvek to nije usluga, a samom uslugom nije definisan proces selekcije i procene. Personalna asistencija se trenutno ne pruža kao usluga.“*

*„Mi smo to radili tako, da ljudi koji su u projektu SPAS bili korisnici, oni su i sada korisnici. Ja sam posle kroz javni rad uključivala nove korisnike, ali većina tih ljudi, kada standardi budu urađeni, neće imati pravo na personalnu asistenciju.“*

U sadašnjoj praksi obezbeđivanja personalne asistencije pružaoci usluge se susreću sa potrebom za korišćenjem usluge od strane većeg broja korisnika no što je to realno moguće obezbediti. Postavlja se pitanje na koji način u tim uslovima rešiti problem korišćenja usluge za veći broj korisnika. Definisane jasne kriterijume za uključivanje u uslugu i prestanak usluge bi bio jedan od načina jasnog izbora korisnika, što opet ne menja situaciju da se ne može obezbediti usluga za sve korisnike kojima je potrebna. Dilema pružaoca usluge je da li da se donese neka vrsta odluke da u tim situacijama treba ograničiti korišćenje usluge, kako bi veći broj korisnika mogao da koristi uslugu.

*„Jedni isti korisnici imaju asistenciju deset godina, a drugi ne mogu da dobiju asistenta i onda imamo diskriminaciju prema korisnicima. Tako će neki korisnici imati deset godina asistenciju, a drugi nikada.“*

*„Pitanje kako se menjaju korisnici. Ja sam bio korisnik preko javnih nabavki. Sada u udruženju se pitaju kako ja mogu, a drugi ne mogu. Problem je kako se vrši procena korisnika.“*

### **Dilema ko treba da budu korisnici personalne asistencije**

Kod OCD još uvek postoje dileme u pogledu ključnih pitanja – ko je korisnik usluge? Kakvu ulogu kod ove usluge imaju korisnik i personalni asistent u pogledu organizacije rada personalnog asistenta i sadržaja posla personalnog asistenta? Ova pitanja su takođe navodili kao probleme u obezbeđivanju usluge i personalni asistenti u upitnicima koje su popunjavali.

OCD smatraju da kriterijumi koji postoje ne opisuju u dovoljnoj meri ko je korisnik usluge personalne asistencije. Ova dilema je povezana sa raširenim stavovima da je personalna asistencija usluga koja je dostupna svakoj osobi sa invaliditetom, jer svaka osoba sa invaliditetom ima potrebu za ličnim asistentom. Posebno se teško postavlja granica između usluge personalne asistencije i usluge pomoći u kući i razgraničenja karakteristika korisničke grupe kojoj je potrebna jedna od ovih usluga.

*„Čovek koji ne izlazi napolje, koji ne radi ništa, njemu ne treba personalni asistent nego pomoć u kući.“*

U pogledu uloga korisnika usluge i personalnog asistenta i dalje postoje teškoće u razgraničenju uloga i odgovornosti. OCD naglašavaju da je korisnik poslodavac personalnom asistentu i da je on isključivo odgovoran za definisanje vremena za određene aktivnosti. Teškoću predstavlja otežano prihvatanje činjenica da personalni asistent, kao osoba koja je u radnom odnosu, ima prava koja po zakonu pripadaju svima iz radnog odnosa, i da se u Srbiji personalna asistencija ne ostvaruje direktnim angažovanjem personalnog asistenta od strane korisnika, već posredstvom treće strane - pružaoca usluge. Potrebno je odrediti stepen pune autonomije korisnika i uskladiti je sa drugim zahtevima u pogledu obezbeđivanja usluge.

OCD kao veliki problem ističu nedovoljno poznavanje koncepta personalne asistencije i potrebu da se personalna asistencija jasno definiše i razgraniči od drugih sličnih usluga. Ovo se posebno odnosi na razumevanje usluge personalne asistencije kada su u pitanju odrasle osobe sa mentalnim teškoćama i deca. Učesnici smatraju da se u sadašnjoj situaciji gubi smisao personalne asistencije i njena suština, s obzirom da je personalna asistencija namenjena osobama sa invaliditetom koje imaju sposobnost samostalnog odlučivanja. Ova odlika usluge bi trebalo da se poštuje i da se na osnovu nje napravi distinkcija između personalne asistencije i drugih usluga.

*„Ne treba niko da odlučuje kada može da radi kao personalni asistent kod korisnika. Ja treba da kažem - ja se tuširam tada, ustajem tada. Ne govori mi asistent kada ću da idem u grad, na posao, ili bilo ko. Onda kada neko drugi odlučuje o tome kada personalni asistent radi i koje zadatke ima onda to nije personalna asistencija. To je pomoć druge vrste. Ja sam poslodavac personalnog asistenta. Ukoliko je osoba pod starateljstvom, onda ona ne odlučuje o svom životu i zato ne može da ima personalnog asistenta.“*

OCD takođe imaju problem u definisanju opisa poslova personalnog asistenta, a posebno u razgraničenju sadržaja usluge koji se odnose na obavljanje određenih stručnih poslova od starne personalnog asistenta. Personalni asistent, koji treba da omogući korisniku da uz njegovu podršku obavi sve aktivnosti samostalnog života kao i osobe koje nemaju invaliditet, nekad se stavlja u poziciju da se od njega zahteva i obavljanje određenih specijalizovanih poslova, koji nisu u skladu sa profesionalnim obrazovanjem personalnog asistenta.

*“Ako asistent ima struku fizioterapeuta, on može da pruži i stručnu pomoć, a ne samo pomoć u kući.“*

Drugi veliki problem u obezbeđivanju usluge OCD vide u otežanom prihvatanju potencijalnih korisnika da iz sredstava koja dobijaju kao naknadu za tuđu negu i pomoć finansiraju deo troškova korišćenja usluge. Takođe smatraju da je siromaštvo korisnika veliki problem, te se sredstva za uvećani dodatak za tuđu negu i pomoć nenamenski koriste za obezbeđivanje drugih finansijskih potreba porodice. OCD smatraju da, bez obzira na tešku ekonomsku situaciju, korisnici treba da participiraju u troškovima usluge i da je takav pristanak obavezan za sve korisnike usluge. Participacija korisnika bi takođe doprinela ostvarivanju uloge poslodavca korisnika, jer on iz svojih sredstava obezbeđuje bar jedan deo troškova rada personalnog asistenta.

*“Kada sam konkurisala na javne radove i dobila projekat, imala sam problem da nađem ljude koji hoće da plaćaju participaciju. To je osnovni problem ljudima i za one za koje sam znala i bila sigurna da im treba personalni asistent, oni su zbog participacije odbijali, zato što tuđu negu i pomoć koriste za druge stvari i ne mogu to da finansiraju. A mi smo uradili kao i drugi, da se plaća 20% od uvećane tuđe nege.“*

*„I javni radovi su nam problematični jer su druge organizacije dobijale sredstva i nazivale ih personalnim asistentima, i davali im besplatno usluge, a mi tu uslugu naplaćujemo.“*

## 11. ZAKLJUČCI

### *Na nacionalnom nivou*

- Usluga PA definisana u Zakonu o socijalnoj zaštiti i predlogu pravilnika o standardima usluga socijalne zaštite definisana je u skladu sa svim međunarodnim i domaćim dokumentima. Mogućnosti primene Zakona i obezbeđivanja usluge personalne asistencije je značajno smanjena, odnosno država još uvek nije obezbedila osnovne zakonske uslove za obezbeđivanje usluga socijalne zaštite, samim tim i usluge personalne asistencije, jer podzakonska akta (pravilnik o minimalnim standardima usluga socijalne zaštite, pravilnika o licenciranju i druga relevantna akta) još uvek nisu doneta.

Iz tih razloga, u sredinama u kojima lokalna samouprava finansira personalnu asistenciju, ne možemo još uvek govoriti o personalnoj asistenciji kao usluzi socijalne zaštite, već o prelaznom obliku obezbeđivanja servisa personalne asistencije koji je i u periodu pre donošenja zakona bio obezbeđen pre svega preko Centar za samostalni život osoba sa invalidetom Srbije i mreže njegovih lokalnih organizacija, uz obezbeđivanje dela finansiranja servisa i od starne lokalnih samouprava.

- Anketno istraživanje sa osobama koje rade kao personalni asistenti, kao i fokus grupe, govore da se trenutno usluga personalne asistencije ne obezbeđuje u skladu sa njenim konceptom i suštinom. Koncept i svrha usluge personalne asistencije kako su bili postavljeni u toku projektnog kreiranja usluge (2003-2007) i u predlogu Minimalnih standarda kvaliteta za pružanje usluga u socijalnoj zaštiti značajno je narušen, zbog činjenice da predlog standarda još uvek nije usvojen, tako da ne postoji obaveza pružaoca usluga i finansijera da poštuje osnovne principe i standarde obezbeđivanja usluge. Urušavanju kvaliteta usluge doprineli su i značajno kraćih vremenski perioda obezbeđivanja usluge, čestih prekida i nedovoljnih finansijska sredstva. Tome je dodatno doprineo i način obezbeđivanja usluge putem različitih načina finansiranja, uključujući i finansiranje kroz javne radove, jer su zahtevi finansijera često bili u neskladu sa svrhom i standardima obezbeđivanja usluge personalne asistencije.
- Minimalni standardi kvaliteta za uslugu personalne asistencije, definisani u predlogu Pravilnika o minimalnim standardima obezbeđivanja usluga u socijalnoj zaštiti, određuju upravo one oblasti u kojima personalni asistenti nailaze na teškoće u praksi - radno vreme, obuka, informisanje, supervizija kao vid stručne podrške.

U prilog prethodnom zaključku govore i podaci iz desk analize, a na osnovu dokumentacije iz obezbeđivanja projekta SPAS koji je realizovao Centar za samostalni život Srbije iz koje je vidljivo da se u tom periodu usluga

obezbeđivala u skladu sa standardima koji su prihvaćeni u svetu (i koji su skoro u potpunosti integrisani u predlog pravilnika o minimalnim standardima usluga u socijalnoj zaštiti, primereno kulturološkim i drugim uslovima u Srbiji). U obezbeđivanju usluge postojali su i poštovani kriterijumi izbora korisnika i personalnih asistenata, procedure za obezbeđivanje usluge, principi usluge, realizovana je obuka personalnih asistenata i korisnika na adekvatan način i u potrebnom obimu. Rezultati istraživanja efekata ukazivali su na visoko unapređenje kvaliteta života osoba sa invaliditetom korisnika usluge i visok kvalitet obezbeđivanja usluge. Ovo je bilo moguće zahvaljujući poštovanju definisanih standarda usluge i postojanja potrebnih finansijskih sredstava.

### ***Na nivou lokalnih samouprava***

- Lokalne samouprave još uvek nisu u potrebnoj meri upoznate sa zakonom o socijalnoj zaštiti, imaju teškoće u obezbeđenju finansiranja koje odobravaju sa različitih budžetskih linija, nedostaju im znanja o proceni potreba za uslugama za OSI, kao i znanja i veštine za monitoring i evaluaciju efekata pruženih usluga. Lokalne samouprave nemaju još uvek stabilan sistem finansiranja lokalnih socijalnih usluga kroz definisane budžetske linije, pa se usluga personalne asistencije obezbeđuje sa različitih budžetskih linija, što otežava postizanje stabilnosti i transparentnosti finansija. Obaveza obezbeđivanja usluge javnom nabavkom i sklapanje ugovora na godinu dana sa odabranim pružaocem usluga, u skladu sa ovim i drugim zakonskim propisima funkcionisanja lokalne samouprave, dodatno otežavaju ostvarivanje kvalitetne usluge. Tome doprinosi i neusklađenost određenih segmenata Zakona o socijalnoj zaštiti sa drugim zakonskim propisima koji regulišu rad lokalnih samouprava.
- Ipak od 11 gradova koji su bili uključeni u istraživanje, lokalne akcione planove za unapređenje SZ i položaja OSI ima 9 LZ, od kojih se u 7 finansira neposredno 56 PA, za šta je u 2012. izdvojeno 19.800.000 din. Usluga personalne asistencije u obuhvaćenim sredinama obezbeđuje se zahvaljujući angažovanju lokalnih samouprava i zainteresovanih organizacija civilnog društva. Lokalne samouprave, iako u otežavajućim uslovima za obezbeđivanje usluge, prepoznaju personalnu asistenciju kao uslugu koja je potrebna građanima.

### ***Na nivou centara za socijalnu rad***

- Podaci istraživanja ukazuju na zabrinjavajuće niske kapacitete centara za socijalni rad za obavljanje uloge koordinatora obezbeđivanja usluge. U njima ne postoji adekvatan sistem evidencije, potrebe OSI se nedovoljno prepoznaju, nedostaju znanja o usluzi PA i invalidnosti uopšte, imaju teškoća sa sprovođenjem procene potreba OSI kao korisnika usluga SZ i ne postoje potrebni kriterijume za procenu potreba za korišćenjem usluge PA.

- Centri za socijalni rad još uvek ne ostavaruju koordinativnu ulogu u obezbeđivanju usluga SZ za osobe sa invaliditetom na adekvatan način. Iako postoje standardi rada centara za socijalni rad dati u Pravilniku o standardima rada centara za socijalni rad, oni se još uvek ne primenjuju u praksi kada je u pitanju obezbeđivanje usluge personalne asistencije. Dodatan problem na koji je ukazala desk analiza je problem pristupačnosti centara kako za osobe sa invaliditetom, tako i starije osobe i druge korisnike usluga CSR koji imaju teškoće u kretanju ili komunikaciji (od 160 CSR u Srbiji ni jedan nema lift, 20% ima rampu na ulazu, 20% ima sajt). Ovo je zabrinjavajuće jer centar za socijalni rad mora da bude ključna spona između korisnika i pružaoca usluga, što on, na osnovu dobijenih podataka, ne ostvaruje.

### ***Na nivou OCD kao pružaoca usluga***

- Organizacije civilnog društva kao mogući pružaoci usluga i/ili partneri lokalnim vlastima i institucijama, nemaju dovoljne kapacitete (ljudski, organizacioni, finansijski), nedostaju im znanja za procenu potreba korisnika, nemaju dovoljno znanja o zakonskom okviru i relevantnim propisima i dokumentima da bi mogli davati relevantne predloge donosiocima odluka.
- Što se tiče obezbeđivanja usluge personalne asistencije, organizacije su imale problem u obezbeđenju sredstava za uslugu PA, morali su da poštuju zahteve finansijera koji su se odnosili i na izbor korisnika i PA, nedostaju im jasne smernice i sredstva za organizaciju i upravljanje servisom a administrativne, organizacione i poslove monitoringa koji je uključivao odabir korisnika i pomoć u odabiru personalnih asistenata, organizacione i administrativne poslove, sklapanje ugovora, isplatu naknada personalnim asistentima i sve finansijske poslove povezane sa tim, OCD obezbeđuju u okviru svojih mogućnosti bez ikakve naknade što utiče na kvalitet servisa. Očekivanja da OCD sve ove poslove obave na dobrovoljnoj bazi, je zaista preveliko opterećenje za ove organizacije i neminovno je takođe uticalo na kvalitet pružene usluge. Kako istraživanjem nije obuhvaćen ovaj faktor kvaliteta usluge, ostaje da se on pojasni i utvrdi u narednom periodu, jer je izuzetno značajan za obezbeđivanje usluge.
- OCD nemaju dovoljno razvijenu metodologiju procene potreba za uslugama za osobe sa invaliditetom, ali prepoznaju svoju ulogu u tom procesu i spremni su da se uključe u proces procene potreba na lokalnom nivou. Drugi veliki problem u obezbeđivanju usluge OCD vide u otežanom prihvatanju potencijalnih korisnika da iz sredstava koja dobijaju kao naknadu za tuđu negu i pomoć finansiraju deo troškova korišćenja usluge. OCD smatraju da, bez obzira na tešku ekonomsku situaciju, korisnici treba da participiraju u troškovima usluge i da je takav pristanak obavezan za sve korisnike usluge. Participacija korisnika bi takođe doprinela ostvarivanju uloge poslodavca korisnika, jer on iz svojih sredstava obezbeđuje bar jedan deo troškova rada personalnog asistenta.

### **Opšti zaključci**

- Jedan od problema je i nedovoljno poznavanje koncepta personalne asistencije i razgraničenje od drugih sličnih usluga među svim akterima, OCD, lokalnim samoupravama i centrima za socijalni rad. Ovo se posebno odnosi na razumevanje usluge personalne asistencije kada su u pitanju odrasle osobe sa mentalnim teškoćama i deca. Ovo još jednom ukazuje na neophodnost što skorijeg donošenja Pravilnika o minimalnim standardima socijalnih usluga, koji treba da da odgovore na sva ova otvorena pitanja.
- Iskustva iz prakse dobijena od ankete sa PA, mogu da doprinesu i definisanju mogućih pravaca daljeg unapređenja usluge personalne asistencije, uključujući obezbeđenje u kontinuitetu pružanja usluge, obezbeđivanje monitoringa, unapređenje kompetencija personalnih asistenata i veća i redovna primanja.



## 12. PREPORUKE

1. **Neophodno je da država preuzme odgovornost za sprovođenje Zakona o socijalnoj zaštiti i u što skorijem roku obezbedi usvajanje potrebnih podzakonskih akata**, čime će stvoriti uslove za primenu zakona. Njihovim usvajanjem uvešće se na nacionalnom nivou koncept personalne asistencije koji omogućava ostvarivanje svrhe usluge. Takođe će se omogućiti dalji razvoj standarda usluge i neophodnih mehanizama za njeno jasno koncipiranje i primenu. Time će se obezbediti kontinuirano napredovanje u obezbeđivanju kvaliteta usluge personalne asistencije, dostizanje prethodnog i unapređivanje kvaliteta pružene usluge.
2. **Izuzetno je važno unaprediti kapacitete i obezbediti podršku lokalnim samoupravama u obezbeđivanju usluge**. Što pre lokalne samouprave budu imale definisan koncept usluge, to će više biti u mogućnosti da uslugu obezbeđuju na adekvatna način i ujednačeno u svim regionima Srbije. Lokalnim samoupravama je takođe potrebna podrška u unapređenju na podacima zasnovanog zaključivanja o potrebama građana, primenu mehanizama za istraživanje potreba OSI i evaluaciju i monitoring obezbeđenih usluga. Takođe je od izuzetne važnosti obezbediti finansijska sredstva potrebna za kvalitetno pružanje usluge i usaglašavanje propisa u pogledu finansiranja i obezbeđivanja usluge.
3. **Neophodno je ojačati kapacitete i znanja centara za socijalni rad** za obavljanje procene potreba OSI kao korisnika, kao i razviti kompetencije za monitoring i koordinaciju u obezbeđivanju usluge za OSI, uključujući i uslugu PA. Kao jedni od ključnih aktera u procesu obezbeđivanja usluga socijalne zaštite i spona između lokalne vlasti i građana kao korisnika, centri za socijalni rad bi morali da imaju daleko veće ljudske i organizacione kapacitete, da bi ovu svoju ulogu ostvarili na odgovarajući način. Potrebno je osmisлити programe za unapređenje znanja zaposlenih u centrima za socijalni rad pre svega o savremenim pristupima pitanju invalidnosti, poznavanju problema osoba sa invaliditetom i svrhom i sadržajem pojedinih usluga socijalne zaštite, kako bi mogli adekvatno da procenjuju potrebe korisnika i upute ih na korišćenje pojedinih usluga. Takođe je potrebna doslednija primena standarda rada centara za socijalni rad datih u Pravilniku o standardima rada centara za socijalni rad, kada su u pitanju osobe sa invaliditetom. Dodatno, treba obezbediti pristupačnost (fizičku i informativnu) CSR, kako bi osobe sa invaliditetom kao i drugi građani sa problemima u kretanju i komunikaciji, mogli nesmetano lično i neposredno komunicirati sa centrima radi ostvarenja svojih prava.

4. **Neophodno je ojačati kapacitete OCD** kao pružaoca usluge, za razvoj partnerstva na lokalnom nivou i obezbeđivanje podrške lokalnim samoupravama u ispitivanju potreba, monitoringu i evaluaciji obezbeđivanja usluge. Na ovaj način ojačale bi se OCD kao institucije građanskog društva, ali i u novoj ulozi pružaoca usluga koja pred OCD postavlja svojevrsne izazove.
  
5. **Radi unapređenja usluge personalne asistencije**, neophodno je utvrditi i na tim osnovama kreirati dalje korake u razvoju usluge na dva nivoa: a) utvrđivanje društvenih i drugih faktora koji u današnjem vremenu utiču na obezbeđivanje usluge nezavisno od same usluge i b) prepoznavanje rizičnih tačaka u procesu obezbeđivanja usluge, posebno u delu realizacije stručnog postupka, koji su opredeljujući za razvoj kompetencija pružaoca usluga i organizaciju same usluge u radu sa korisničkom grupom i konkretnim korisnicima. Kako bi se ovo ostvarilo, neophodno je organizovati kompleksno istraživanje na nivou Srbije koje će dati odgovore na ključna pitanja za uspostavljanje sistema podrške osobama sa invaliditetom u zajednici i koncipiranje i razvoj specifičnih obeležja i stručnih postupaka same usluge personalne asistencije.

Iskustva iz prakse dobijena od ankete sa PA, mogu da doprinesu i definisanju mogućih pravaca daljeg unapređenja usluge personalne asistencije, uključujući obezbeđenje u kontinuitetu pružanja usluge, obezbeđivanje monitoringa, unapređenje kompetencija personalnih asistenata i veća i redovna primanja.



## Edicija istraživanja

Jedna od kontinuiranih delatnosti Centra za samostalni život osoba sa invaliditetom Srbije je istraživanje fenomena invalidnosti u različitim oblastima kao što su socijalna zaštita, pristupačnost, siromaštvo i zapošljavanje. Ovaj segment svog rada Centar smatra veoma značajnim zato što u Republici Srbiji postoji izuzetno mali broj radova koji su istraživali ovaj fenomen. S druge strane egzaktni podaci koji se dobijaju ovakvim istraživanjima su neophodan preduslov za zagovaranje prava osoba sa invaliditetom i kreiranje adekvatne politike i mera u oblasti invalidske politike.

Ranije sprovedena i objavljena istraživanja Centra su:

- 1. Servis personalnih asistenata kao alternativni oblik podrške invalidima**, Borivoje Ljubinković, Gordana Rajkov, Beograd, 2001.
- 2. Analiza opravdanosti ulaganja u organizovanje servisa personalnih asistenata za pomoć osobama sa invaliditetom u Srbiji**, dr Mirosinka Dinkić, Jelena Momčilović, Beograd, 2005.
- 3. Iskustva samostalnosti - Participativno akciono istraživanje**, Tim istraživača, Beograd, 2005.
- 4. Servisi socijalne zaštite za osobe sa invaliditetom - Istraživanje jaza između politike i prakse**, dr Mirosinka Dinkić, Kosovka Ognjenović, Borivoje Ljubinković, Gordana Rajkov, Slavica Milojević, Beograd, 2008.
- 5. Upporedno istraživanje o kvalitetu zaposlenosti osoba sa invaliditetom**, Borivoje Ljubinković, Gordana Rajkov, Damjan Tatić, Slavica Milojević, Ivana Janićijević, Momčilo Stanojević, Beograd, 2009.
- 6. Razvoj zastupničkih kapaciteta organizacija osoba sa invaliditetom u Srbiji**, Gordana Rajkov, Borivoje Ljubinković, Vesna Cipruš, Kosovka Ognjenović, Beograd, 2009.
- 7. Zapošljavanje osoba sa invaliditetom u Srbiji - Mogućnosti i izazovi**, Borivoje Ljubinković, Gradimir Zajić, Momčilo Stanojević, Damjan Tatić, Ivana Janićijević, Beograd, 2010.
- 8. Obaveza zapošljavanja osoba sa invaliditetom u Srbiji - Primeri dobre prakse**, Gradimir Zajić, Marko Milanović, Momčilo Stanojević, Ivana Janićijević, Beograd, 2011.
- 9. Kako se finansiraju usluge socijalne porške za osobe sa invaliditetom u Republici Srbiji**, Predrag Stošić, Momčilo Stanojević, Sanja Nikolin, Beograd, 2011.
- 10. Učešće organizacija osoba sa invaliditetom u budžetskom procesu**, Sanja Nikolin, Ljupko Tomanić, Mimica Živadinović, Beograd, 2012.