

DNEVNI BORAVAK KAO PRAVO I USLUGA U SISTEMU SOCIJALNE ZAŠTITE

*Gordana MATKOVIĆ**

Zakonska rešenja

Zakon o socijalnoj zaštiti i obezbeđivanju socijalne sigurnosti građana¹ definiše dnevni boravak kao pravo u socijalnoj zaštiti. Obezbeđivanje ovog prava nalazi se u potpunosti u mandatu opština, odnosno gradova. To znači da opština finansira uslugu dnevnog boravka, utvrđuje prava korisnika,² donosi normative i standarde, utvrđuje uslove za početak rada i obavljanje delatnosti ustanova koje obezbeđuju dnevno zbrinjavanje.

Pravo na dnevni boravak priznaje se licu kome porodica ne može da obezbedi odgovarajuću zaštitu i licu bez porodičnog staranja. U detaljnijem nabrojanju potencijalnih korisnika zakon navodi da "pravo na dnevni boravak ima dete ometeno u fizičkom ili psihičkom razvoju, dete obolelo od autizma, dete sa poremećajima u društvenom ponašanju i odraslo lice, koje ima pravo na smeštaj u ustanovu ili u drugu porodicu".³

Zakonom je predviđeno da se pravo ostvaruje upućivanjem korisnika u odgovarajuću ustanovu socijalne zaštite koja vrši usluge dnevnog zbrinjavanja ili vaspitno-obrazovnu ustanovu koja pruža takve usluge. Opštim zakonskim odredbama regulisano je da opštine, gradovi, kao i druga pravna i fizička lica osnivaju ustanove socijalne zaštite, radi obezbeđivanja prava koja su u mandatu lokalnih samouprava.

Kao ustanove za dnevni boravak dece i osoba sa invaliditetom zakon navodi Centar za dnevni boravak dece i omladine ometene u razvoju, Centar za dnevni boravak dece i omladine sa poremećajima u ponašanju, Dnevni

* Centar za liberalno-demokratske studije, Beograd.

¹ *Službeni glasnik RS*, br. 36/91, 79/91, 33/93, 53/93, 67/93, 46/94, 48/94, 52/96, 29/2001, 84/2004.

² O zahtevima za ostvarivanje prava rešava u prvom stepenu Centar za socijalni rad osnovan za teritoriju na kojoj podnosilac zahteva ima prebivalište.

³ Član 33 – Zakon o socijalnoj zaštiti i obezbeđivanju socijalne sigurnosti građana.

centar za umereno i teže mentalno nedovoljno razvijena odrasla i stara lica i Dnevni centar za radno-proizvodne aktivnosti invalidnih lica. Po zakonu sve ustanove ovog tipa su obavezne da obezbeđuju dnevni boravak, ishranu, zdravstvenu zaštitu, kulturno-zabavne i rekreativne aktivnosti, a ustanove za decu i mlade i vaspitno-obrazovni rad. Ustanove čiji su korisnici odrasle osobe sa invaliditetom obezbeđuju i osposobljavanje za rad, okupacione terapije i radne aktivnosti.

Zakonom je predviđeno da korisnici i srodnici učestvuju u troškovima dnevnog boravka, prema kriterijumima koje formulišu lokalne samouprave.

Rezultati istraživanja

Istraživanje o dnevnim boravcima⁴ sprovedeno je sredinom 2007. godine na osnovu upitnika koji je upućen svim ustanovama za dnevni boravak čije je funkcionisanje moglo da se utvrdi na osnovu konsultovanja različitih izvora, a pre svega Ministarstva za rad i socijalnu politiku, Fonda za socijalne inovacije i relevantnih nevladinih organizacija. Prvi rezultati ankete prezentovani su na četiri regionalna skupa (u Beogradu, Novom Sadu, Leskovcu i Kragujevcu) koji su omogućili potpuniji uvid i dodatne informacije za analizu situacije.

Istraživanjem je obuhvaćeno 49 ustanova za dnevni boravak u 41 opštini u Srbiji. U gotovo svim većim gradovima i opštinama sa preko 80 hiljada stanovnika obezbeđeno je pružanje usluge za dnevno zbrinjavanje dece i osoba sa invaliditetom. Izuzetak predstavljaju opštine Užice i Novi Pazar. Donedavno su u ovoj grupi bile i opštine Šabac, Loznica i Vranje koje su u međuvremenu, nakon sprovedene ankete, otvorile dnevni boravak za decu sa smetnjama u razvoju. Međutim, u 123 opštine u Srbiji usluga dnevnog zbrinjavanja još uvek nije dostupna.

Približno polovina dnevnih boravka je u manjim opštinama, a nekoliko većih opština/gradova ima više od jedne ustanove. U istočnoj i jugozapadnoj Srbiji i u istočnim delovima Vojvodine ih uopšte nema. Uprkos jasne zakonske obaveze, prema prikupljenim podacima, tek svaka četvrta opština u Srbiji obezbeđuje pružanje usluge dnevnog boravka. Usluge su skoncentrisane na pojedinim širim područjima, dok na drugima uopšte nisu prisutne. Prema nekim tumačenjima to je rezultat prenošenja iskustava između susednih opština i pokazuje koliko je značajna razmena dobre prakse.

⁴ Istraživanje o dnevnim boravcima sprovedeno je u okviru projekta *Unapređenje pristupa uslugama socijalne zaštite u lokalnoj zajednici* koji je finansirao USAID.

Analiza distribucije ustanova po broju korisnika pokazuje da su podjednako zastupljeni dnevni boravci koji pružaju usluge za manje od 20 korisnika i za 20-40 korisnika (43-45%). Samo jedan boravak ima preko 100 korisnika – u beogradskoj opštini Savski venac.

Ukupno u Srbiji uslugu dnevnog boravka koristi 1418 korisnika, prosečno 29 po ustanovi. Posmatrano na 1000 stanovnika usluga dnevnog zbrinjavanja je najdostupnija u Vojvodini. U apsolutnom izrazu najveći broj i ustanova i korisnika je u Centralnoj Srbiji (bez grada Beograda).

Tabela 1.

Distribucija korisnika i ustanova po velikim teritorijalnim celinama u Srbiji

	Broj korisnika	Broj ustanova	Broj korisnika na 1000 stanovnika
Vojvodina	489	20	0,24
Beograd	321	7	0,20
Centralna Srbija bez Beograda	608	22	0,16

Analiza starosne strukture pokazuje da među korisnicima dominiraju lica starosti od 18 do 64 godine, čiji udeo iznosi 56% (grafikon 1). Udeo starih lica sa invaliditetom koja koriste uslugu dnevnog boravka je zanemariv (svega 1,3%).

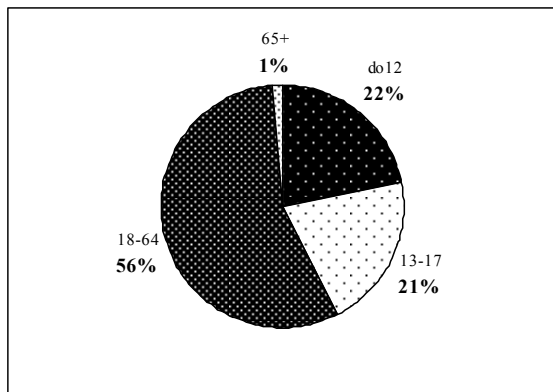
Uslugu dnevnog boravka 2007. godine koristilo je 600 dece (43% od ukupnog broja korisnika). Dodatno treba imati u vidu da prema podacima Ministarstva prosvete još 400 dece sa smetnjama u razvoju⁵ koristi uslugu dnevnog zbrinjavanja u razvojnim grupama u predškolskim ustanovama. Jedan broj dece pohađa predškolske ustanove i izvan razvojnih grupa, inkluzivno, ali o njihovom broju ne postoje relevantni podaci. U celini posmatrano, broj dece koja koriste uslugu dnevnog zbrinjavanja veći je od broja dece sa smetnjama u razvoju u institucijama za smeštaj (760).

Prepreka za širenje usluge dnevnog boravka nije samo u sferi nedovoljnih kapaciteta. Prema pojedinim mišljenjima iskazanim na regionalnim skupovima i tokom sprovođenja ankete, roditelji koji nisu prepustili decu na staranje rezidencijalnim institucijama, ne veruju da "neko drugi" može na adekvatan način da se brine o deci i ne odlučuju se lako ni za korišćenje usluga dnevnog boravka. Takođe, treba imati u vidu da je u pojedinim

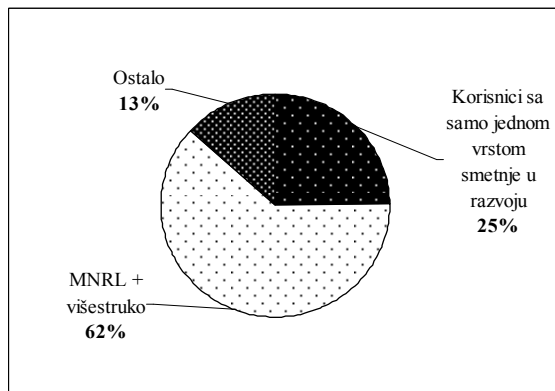
⁵ Za 160 dece, koja su istovremeno i korisnici dečijeg dodatka, deo usluge smeštaja troškove snosi Ministarstvo rada i socijalne politike.

slučajevima prisutna i stigma i da se u nekim delovima Srbije još uvek krije prisustvo dece sa invaliditetom u porodici (UNICEF, 2007: 30).

Grafikon 1.
Struktura korisnika po godinama starosti



Grafikon 2.
Struktura ustanova prema heterogenosti korisnika

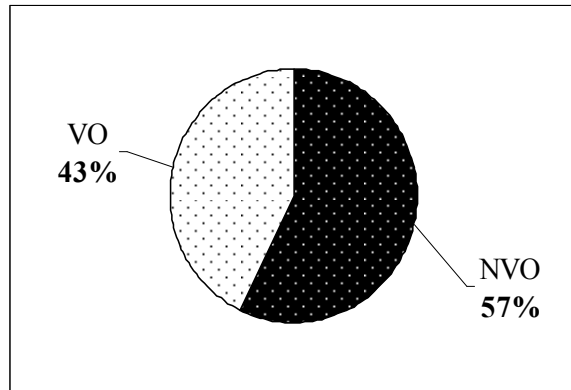


Analiza razloga korišćenja ukazuje da je u dnevnim boravcima najveći udeo dece i odraslih sa intelektualnim poteškoćama (67%) i sa višestrukim smetnjama (27%).

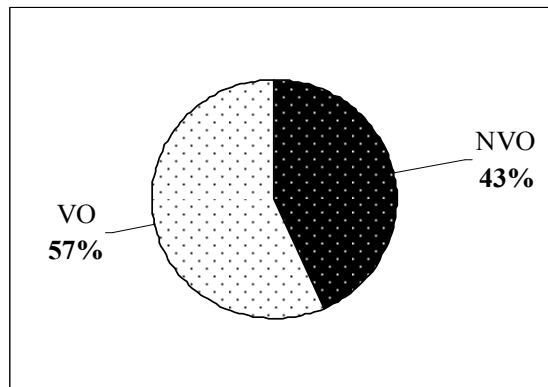
Među dnevnim boravcima dominiraju oni u kojima su smešteni korisnici sa različitim potrebama. Svega jedna četvrtina dnevnih boravaka pruža usluge korisnicima sa samo jednom određenom vrstom smetnje u razvoju, a više od 60% istovremeno pruža usluge osobama sa intelektualnim i sa višestrukim

smetnjama (grafikon 2). U preostalim ustanovama dnevno zbrinjavanje se pruža istovremeno različitim grupama korisnika.

Grafikon 3.
Ko pruža uslugu dnevnog boravka



Grafikon 4.
Korisnici u VO/NVO sektoru



Sudeći prema podacima o vremenu osnivanja dnevnog boravka u Srbiji je nakon 2000. godine došlo je do značajnog razvoja u ovoj oblasti. Naime, pre 2000. godine funkcionisalo je samo 12 ustanova za dnevni boravak, sa 435 korisnika. Broj ustanova se za sedam godina učetvorostručio, dok je broj korisnika porastao više od tri puta.

Značajno se promenila se i struktura pružalaca usluga (grafikon 3). Dok je pre 2000. godine u ovoj sferi državni sektor praktično "držao monopol", danas u 28 ustanova usluge pruža nevladin sektor, većinom u organizaciji

udruženja osoba sa invaliditetom ili udruženja roditelja dece sa smetnjama u razvoju. Sa gotovo 60% ustanova i blizu polovine korisnika (43%) nevladin sektor danas ima naizgled ravnopravnu ulogu u ovoj sferi usluga socijalne zaštite (grafikon 4). Dalja analiza će ukazati na razloge za relativizaciju ocene o ravnopravnosti nevladinog sektora. Među nevladinim organizacijama više su zastupljene one sa manjim brojem korisnika.

Gotovo sve ustanove za dnevni boravak pružaju usluge nege i čuvanja, ishrane, radne terapije, a organizuju i rekreacione aktivnosti za korisnike. Iako su u većini ustanova prisutni i specijalni programi razvoja potencijala korisnika, ove programe nema približno četvrtina dnevnih boravaka.

Najčešće ustanove za dnevni boravak funkcionišu kao samostalne organizacione jedinice i u okviru centara za dnevni boravak (42%). Dodatno, 7 dnevnih boravaka je organizaciono vezano za Centre za socijalni rad i jedan za dom za decu (14%), a 10 za specijalne škole (20%). Četvrtina ustanova za dnevni boravak funkcionišu kao programi nevladinih organizacija, bez specifikacije organizacione strukture. Organizovanje dnevnih boravaka pri specijalnim školama, pretežno za decu sa težim smetnjama u razvoju, tradicionalno je prisutno u Vojvodini.

U dnevnim boravcima u Srbiji zaposleno je 476 radnika, po jedan radnik na 3 korisnika, približno 10 po ustanovi. Poređenja radi, u 18 rezidencijalnih ustanova za decu i odrasla lica sa invaliditetom⁶ zaposleno je oko 2200 radnika, ili 2,2 korisnika na 1 radnika. Među radnicima zaposlenima u ustanovama za dnevni boravak dominiraju stručni radnici, čiji udeo u ukupnom broju zaposlenih iznosi gotovo 80%.

U nevladinim organizacijama broj korisnika na jednog zaposlenog iznosi 3,4 a u vladinom sektoru 2,7. I u nevladinom sektoru je udeo stručnih radnika veoma visok i dostiže gotovo 75%.

Približno trećina dnevnih boravaka pruža usluge kraće od uobičajenog radnog vremena – pretežno 6 sati dnevno (35%), ali preko 40% radi i duže od uobičajenog radnog vremena. U tom pogledu se izdvajaju svi boravci u Beogradu koji su na raspolaganju korisnicima od 06 do 18 časova svakog radnog dana. Dnevni boravci koji rade kraće od punog radnog vremena dominantno pripadaju nevladinom sektoru (76%). U svega dva dnevna boravka korisnici mogu da koriste usluge i preko vikenda.

⁶ Uključujući i dva gerontološka centra koji formalno nisu u mreži ustanova za osobe sa invaliditetom, ali pružaju zaštitu licima sa duševnim poremećajima.

U malom broju ustanova prisutan je stručni nadzor. Gotovo dve trećine dnevnih boravaka radi bez stručnog nadzora. Indikativno je i da jedan broj ustanova (10%) nije odgovorio na ovo pitanje. Kao službe koje vrše stručni nadzor navedene su opštinske službe, centri za socijalni rad i pokrajinski sekretarijat.

Izgradnja regulacionih instrumenata je jedno od važnih fokusa reformskih napora u Srbiji. Očito je da se bez formulisanja standarda, akreditacije, licenciranja i uspostavljanja stručnog nadzora ne mogu dalje razvijati vaninstitucionalne usluge socijalne zaštite na lokalnom nivou. U suprotnom mogu se dogoditi ozbiljni propusti u funkcionisanju i problemi koji će ojačati antireformske argumente. U tom smislu neophodan je napor na nacionalnom nivou i konsenzus oko pitanja koje institucije treba da preuzmu ulogu kontrole i monitoringa.

Ukupni budžeti 45 ustanova⁷ za dnevne boravke u 2007. godini su iznosili 221,3 miliona dinara, ili približno 165 hiljada dinara po korisniku. Mesečni troškovi po jednom korisniku u proseku su iznosili oko 13750 dinara (oko 170 evra).

U trećini ustanova troškovi su viši od ovog proseka. Najviši troškovi po korisniku, i to dvostruko viši od proseka, su u dnevnim boravcima u Beogradu, koji i pružaju najkompletniju uslugu i to tokom 12 časova dnevno (340 evra). Troškovi su značajno viši od proseka i u ustanovama u kojima su donatori nametnuli visoke standarde (kao na primer Požarevac i Smederevska Palanka).

Troškovi su niži u ustanovama u kojima uslugu pružaju nevladine organizacije. Takođe, u ustanovama koje rade 8 sati dnevno i kraće, prosečni mesečni troškovi po korisniku su iznosili oko 100 evra.

Prosečni troškovi po korisniku u dnevnim boravcima za približno 40% su niži od cene smeštaja po korisniku u ustanovama socijalne zaštite za smeštaj osoba sa invaliditetom u koju nisu uključeni troškovi zdravstvene zaštite. Kada se uzmu u obzir ukupni troškovi po korisniku u rezidencijalnoj zaštiti oni su neznatno niži od onih u beogradskim dnevnim boravcima (grafikon 5.).⁸

Sudeći prema nalazima ankete ukoliko se opština sprema na uspostavljanje usluge dnevnog boravka za 20 korisnika na primer, u skromnijoj varijanti, sa osmočasovnim radnim vremenom, potrebno je na godišnjem nivou da

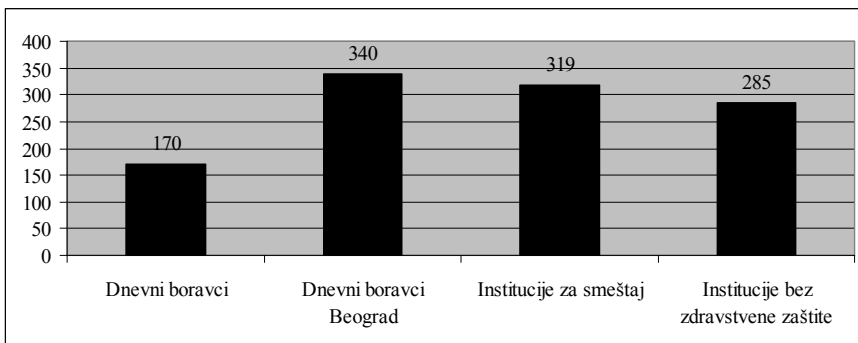
⁷ Za četiri ustanove za dnevne boravke koje nisu organizaciono izdvojene nije bilo moguće da se dobiju podaci o finansiranju.

⁸ Prema podacima Ministarstva za rad i socijalnu politiku.

izdvoji oko 2 miliona dinara. U opštinama u kojoj su troškovi i plate viši, i ako se pretpostavlja da bi ustanova radila dvanaest sati dnevno, uz pružanje kompleksnijih usluga, za 20 korisnika je potrebno iz budžeta izdvojiti oko 6 miliona dinara.

Grafikon 5.

Troškovi po korisniku u dnevnim boravcima i u institucijama za smeštaj OSI



Podatke o troškovima treba razmatrati sa oprezom. Najpre ustanove za dnevni boravak funkcionišu u veoma različitim uslovima i posebno u različitim organizacionim aranžmanima. Za ustanove koje nisu organizaciono izdvojene, svi troškovi se i ne iskazuju, imajući u vidu da se koristi deo kapaciteta šire organizacione jedinice (specijalne škole ili centra za socijalni rad). Takođe, nevladine organizacije često rade po projektnom principu, uz kombinovano finansiranje, dobijajući sredstva od različitih donatora i njihovi podaci nisu u potpunosti pouzdani. Najzad, na troškove utiče i radno vreme, vrste usluga koje se pružaju, veličina ustanove, nivo plata u različitim sredinama i sl.

Najveći broj dnevnih boravaka se finansira iz više izvora istovremeno (49%), ali je takođe visok udeo (37%) i onih koje u potpunosti finansiraju lokalne samouprave. Među boravcima koji se finansiraju iz više izvora istovremeno, izrazito dominira, u preko dve trećine, zajedničko finansiranje donatora i lokalnih samouprava.

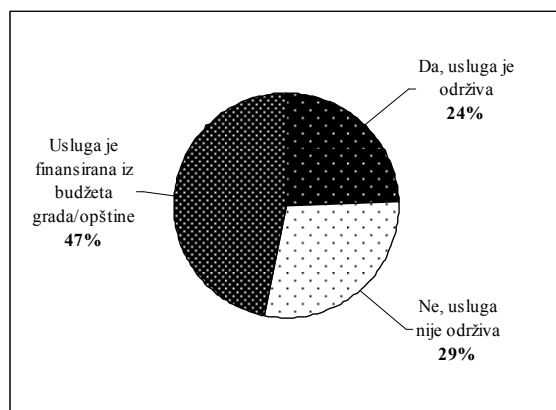
Kroz republički Fond za osobe sa invaliditetom u 2007. godini kompletno finansiranje je obezbedilo pet, a delimično osam ustanova za dnevni boravak, a kroz Fond za socijalne inovacije dve. Ovo zapravo znači da je gotovo trećina dnevnih boravaka u toku prethodne godine ostvarila podršku kroz reformske napore države. U trećini dnevnih boravaka pak finansiranje je bilo delimično obezbedeno i iz donatorskih sredstava.

Za 46% ustanova za dnevni boravak koje se ne finansiraju iz opštinskog/gradskog budžeta učesnici u istraživanju ocenjuju da je usluga *održiva* i da neće postojati problem da se obezbede sredstva za nastavak funkcionisanja. Međutim, veoma je važno naglasiti da čak 14 ustanova za dnevni boravak procenjuje da usluge nisu održive. Drugim rečima, gotovo 30% od ukupnog broja dnevnih boravaka koji danas funkcionišu može da prestane sa radom kada se iscrpe postojeći izvori finansiranja. Sve ove ustanove su iz nevladinog sektora (grafikon 6).

Preko 80% ustanova se finansira na način koji podrazumeva "pokrivanje" troškova zaposlenih i materijalnih troškova.

U tri četvrtine dnevnih boravaka usluge su "besplatne", odnosno korisnici participiraju u ceni usluge. U dnevnim boravcima u kojima korisnici plaćaju deo cene u približno polovini ustanova participacija je 50% od iznosa naknade za negu i pomoć, dok je u preostalim participacija određena u apsolutnom iznosu (3000 do 4000 dinara) ili kao niži udeo naknada. Rašireno je mišljenje da uvođenje participacije nije prihvatljivo, imajući u vidu težak materijalni položaj porodica koje se staraju o osobama sa

Grafikon 6.

Održivost usluge ukoliko nije finansirana iz budžeta grada/opštine

invaliditetom i da bi prevaljivanje dela troškova na porodicu uticalo na smanjenje broja korisnika. Ima, međutim, i stavova da je to pitanje koje je naknadno teško razrešiti i da se participacija prihvata bez problema ukoliko se uvede na samom startu, prilikom uspostavljanja dnevnog boravka.

Najveći broj dnevnih boravaka osnovan je kao rezultat zajedničke inicijative više aktera (68%). Ipak osnivanje značajnog broja ustanova je pre svega rezultat inicijative roditelja dece sa smetnjama u razvoju i udruženja osoba sa invaliditetom (28%). Nijedna ustanova nije osnovana na osnovu pojedinačne inicijative opštine ili centra za socijalni rad.

Na različite načine donatori su značajno podstakli proces razvoja usluge dnevnog boravka u Srbiji. Njihovo uključivanje bilo je značajno za osnivanje preko polovine (57%) dnevnih boravaka koji su nastali posle 2000. godine. U NVO sektoru dve trećine dnevnih boravaka pokrenuto je uz učešće donatora.

Odluka o osnivanju dnevnog boravka na lokalnom nivou u najvećem broju slučajeva doneta je istovremeno i kao rezultat potreba za ovom vrstom usluga, ali i lobiranja i planiranja (41%). Više od trećine boravaka ipak je osnovano pre svega na osnovu iskazanih potreba i procenjenog broja korisnika. Samo 4 boravka nastala su kao rezultat jasno utvrđenih prioriteta koji su proizašli iz lokalnog planiranja.

Gotovo je opšta ocena da kapaciteti dnevnih boravaka i u opštinama u kojima postoje nisu dovoljni. Preko polovine učesnika u istraživanju smatra da je potrebno povećati postojeće kapacitete, a nešto manje od polovine smatra da treba otvoriti nove dnevne boravke za korisnike sa drugačijim potrebama.

Prema oceni učesnika u istraživanju, u preko 80% opština/gradova u kojima funkcionišu dnevni boravci postoje procene o novim potencijalnim korisnicima ove vrste usluga. U većini procene su izvršene na osnovu ustanovljene baze podataka. U ostalima procene su rezultat anketa, ali i evidencije centara za socijalni rad, specijalnih škola i sl.

Gotovo svi učesnici u istraživanju ocenjuju da su građani obavešteni o postojanju usluge dnevnog zbrinjavanja u njihovim sredinama i to najvećim delom (blizu polovine) korišćenjem svih raspoloživih izvora informisanja – putem medija, kroz udruženja za osobe sa invaliditetom i centre za socijalni rad. Trećina ispitanika ocenjuje da su ipak mediji najvažniji izvor informisanja. Ono što se posebno može smatrati značajnim je da gotovo 90% učesnika u istraživanju tvrdi da su roditelji i srodnici korisnika koji su smešteni u rezidencijalnim institucijama takođe obavešteni o postojanju dnevnih boravaka.

Gotovo svaki treći ispitanik procenjuje da je za bolje funkcionisanje dnevnog boravka potreban veći broj zaposlenih, veći prostor, prevozno sredstvo i održivo finansiranje. Za svakog petog značajni su i bolja

povezanost sa drugim pružaocima usluga i ponuđeni modeli za uspostavljanje usluga, standardi, odnosno primeri dobre prakse.

Unapređenje usluge ispitanici pre svega uočavaju u mogućnosti da se usluga pruža i tokom vikenda (51%), u domu korisnika za one koji su privremeno sprečeni da pohađaju boravak (43%), ali i organizovanjem višednevnog kontinuiranog boravka, na primer tokom leta (41%). Među ostalim predlozima značajni su i oni koji uključuju prevoz dece i duže radno vreme, odnosno celodnevni boravak.

Najvažniji zaključci

Mogućnost dnevnog zbrinjavanja je jedan od osnovnih oblika podrške porodici koja se brine o detetu ili odrasloj osobi sa invaliditetom. Usluga dnevnog boravka ne podrazumeva samo zadovoljenje osnovnih potreba korisnika, kao što su ishrana, nega ili čuvanje, već i mogućnosti za sticanje obrazovanja i osposobljavanja za rad, socijalizaciju i kvalitetnije strukturiranje vremena u toku dana.

Prema zakonskoj regulativi ovaj oblik socijalne zaštite definisan je kao pravo na dnevni boravak koje se realizuje u ustanovama za dnevni boravak, koje mogu biti organizovane i u nedržavnom sektoru. Obezbeđenje prava na dnevni boravak nalazi se isključivo u mandatu lokalnih samouprava. Ovo i jeste jedan od najvažnijih problema koji sprečavaju dalje širenje usluge dnevnog boravka, imajući u vidu nedovoljna finansijska sredstva, nezainteresovanost lokalnih samouprava, a u pojedinim sredinama i nedovoljne stručne kapacitete.

U okviru reformskih napora, dalji razvoj i unapređenje usluge dnevnog boravka je važan preduslov deinstitutionalizacije, koja predstavlja jedan od ključnih pravaca promena u sistemu socijalne zaštite (Republika Srbija, 2005: 13, 37). Smanjenje broja dece i odraslih u institucijama, vraćanje iz institucija u prirodnu porodicu, kao i prevencija institucionalnog zbrinjavanja, pre svega zavise od podrške koju prirodna porodica može da ostvari na lokalnom nivou kako bi mogla da brine o svojim najbližim srodnicima. Pored toga dnevni boravci mogu da predstavljaju podršku i za specijalizirane hraniteljske porodice.

Danas u Srbiji postoji 49 ustanova za dnevne boravke u kojima je zbrinuto preko 1400 dece i osoba sa invaliditetom. Nakon 2000. godine ostvaren je značajan razvoj ove usluge. U periodu od 2000. do 2007. godine otvoreno je 37 novih boravaka, ukupan broj korisnika ove usluge se više nego

utrostručio, a ravnopravnu ulogu u pružanju usluga dobio je i nevladin sektor. Ipak usluga dnevnog zbrinjavanja još uvek je nedovoljno razvijena, u najvećem broju lokalnih sredina uopšte nije prisutna i u celini je značajno manje dostupna od rezidencijalnog smeštaja.

Među ustanovama su zastupljeni i dobro etablirani boravci, sa značajnim kapacitetima, ali i mali, koji funkcionišu na projektnom principu, rade nekoliko sati dnevno i sa nesigurnim izgledima za budućnost.

Veliki gradovi i opštine ne drže monopol u ovoj sferi, s obzirom da se blizu polovine ustanova nalazi u manjim mestima. Ipak najkompletniju uslugu pružaju dnevni boravci u velikim gradovima. U odnosu na broj stanovnika korisnici po velikim teritorijalnim celinama su gotovo u ravnopravnom položaju, mada i u Vojvodini i u centralnoj Srbiji postoje šira područja u kojima nema dnevnih boravaka. U 123 opštine u Srbiji usluga dnevnog zbrinjavanja uopšte nije dostupna. Usluga nije organizovana ni u nekim velikim opštinama, za koje opravdanje ne može da bude samo nedostatak sredstava.

Među korisnicima usluge dnevnog boravka dominiraju odrasli, koji čine preko polovine ukupnog broja korisnika. Posmatrano sa reformskog aspekta značajno je ukazati da pored 600 dece u ustanovama za dnevno zbrinjavanje, još 400 dece sa smetnjama u razvoju roditelji preko dana smeštaju u predškolske ustanove, kao i da deca školskog uzrasta sa manjim smetnjama redovno pohađaju specijalne škole.⁹ Ipak u rezidencijalnim institucijama je i dalje smešteno približno 760 dece sa invaliditetom čije izmeštanje u narednom periodu mora da predstavlja apsolutni prioritet u okviru reformskih napora.

Iako su naizgled zauzeli veliki deo sektora, među "nevladinim dnevnim boravcima" dominiraju oni sa malim brojem korisnika, sa kraćim radnim vremenom (46% radi manje od 8 sati) i sa nesigurnim finansiranjem, često na projektnom osnovu. Uključivanje nevladinih organizacija u pružanje usluge su značajnim delom podstakla sredstva Fonda za finansiranje organizacija osoba sa invaliditetom, ali na način koji nije održiv. Ocenjuje se da čak 30% dnevnih boravaka koji danas funkcionišu neće moći da obezbede sredstva za dalje finansiranje, kada se iscrpe postojeći izvori. Sve ove ustanove su iz nevladinog sektora. Očito je da se u ovom smislu moraju tražiti nova sistemska rešenja.

⁹ Prema podacima RZS školske 2005/2006. godine specijalne osnovne škole pohađalo je 7700 đaka, a srednje 1465. Pri tom treba imati u vidu da ove škole, nažalost, pohađa i značajan broj romske dece koja su kategorisana, a ne pripadaju deci sa smetnjama u razvoju.

Pored dnevnih boravaka koji funkcionišu kao samostalne organizacione jedinice i koji su najprisutniji organizacioni model, približno jedna trećina je deo centara za socijalni rad ili specijalnih škola. Prema nedavno uspostavljenom profesionalnom konsenzusu ustanove za dnevni boravak će se izmeštati iz centara za socijalni rad, koji ne bi trebalo da u okviru osnovne delatnosti organizuju alternativne usluge socijalne zaštite.

Model funkcionisanja u okviru specijalne škole, međutim, deluje uspešno i pre svega isplativo sa finansijskog aspekta, ali i imajući u vidu mogućnost korišćenja postojećih stručnih kapaciteta.

Dosadašnja iskustva pokazuju da je uspostavljanje usluge najčešće rezultat zajedničke inicijative većeg broja aktera, ali i da se posebno može izdvojiti angažovanje udruženja osoba sa invaliditetom, koja su samostalno "zaslužna" za početak rada više od četvrtine ustanova, kao i donatora koji su imali upliva na otvaranje više od polovine boravaka. Ovaj nalaz pre svega ukazuje na potrebu daljeg osnaživanja udruženja osoba sa invaliditetom, kao potencijalno odlučujućeg promotera i zastupnika širenja usluge dnevnog boravka.

Mesečni troškovi dnevnog boravka po jednom korisniku u proseku su iznosili oko 13750 dinara (170 evra), a kretali su se između 100 i 370 evra. Prema nalazima ankete za funkcionisanje usluge dnevnog boravka za 20 korisnika na primer, potrebno je godišnje izdvojiti između 2 i 6 miliona dinara (25000 i 75000 evra), u zavisnosti od kompleksnosti programa i usluga koje se pružaju.

Izdaci za rezidencijalni smeštaj su u proseku značajno viši od izdataka za zbrinjavanje u dnevnim boravcima. S druge strane, međutim, korisnici izvan institucija ostvaruju pravo na negu i pomoć drugog lica u vidu novčane naknade iz budžeta, a kada koriste uslugu dnevnog boravka najčešće ne participiraju u ceni ove usluge. U takvim uslovima razlika u ukupnim izdacima iz državnog budžeta između navedene dve vrste zaštite se smanjuje. Ovo je pogotovo tačno za osobe sa invaliditetom koje po novim zakonskim rešenjima ostvaruju viši nivo naknada za tuđu negu i pomoć. Iznos naknade za negu i pomoć koja se isplaćuje iz budžeta za socijalnu zaštitu sredinom 2008. godine iznosi 6200 dinara.

Na osnovu sprovedenog istraživanja bilo je nemoguće proceniti kolike su potrebe za razvojem ove vrste usluge. Ipak, indikativno je da svaki drugi ispitanik smatra da su kapaciteti ustanova nedovoljni za zadovoljenje lokalne tražnje i da postoji potreba za proširenjem postojećih kapaciteta, ali i za otvaranjem novih koji bi pružali usluge nekoj drugoj ciljnoj grupi. Prema mišljenju ispitanika na nivou opština postoje procene o potencijalnim

korisnicima na osnovu kojih bi mogle da se utvrde realne potrebe. Donatorski projekti koji u fokusu imaju izradu planova socijalne zaštite u 100 opština u Srbiji mogu značajno da doprinesu utvrđivanju potreba za uslugom dnevnog boravka.

Većina ispitanika navodi da su preduslovi za bolje funkcionisanje i unapređenje usluge održivo finansiranje, veći broj zaposlenih, veći prostor, obezbeđenje prevoza dece i fleksibilniji programi (tokom vikenda, u domu korisnika, uključivanje opcije dužeg boravka i sl.). Kako dve trećine ustanova radi bez stručnog nadzora, jasno je da njegovo dosledno sprovođenje takođe predstavlja uslov za unapređenje funkcionisanja, iako značajan broj ispitanika ovo pitanje nije prepoznalo kao problem i prepreku za kvalitetnije pružanje usluga.

Prepreke za dalji razvoj usluge – implikacije za politiku socijalne zaštite

Najznačajnije prepreke za dalji razvoj i unapređenje usluge dnevnog boravka mogu se identifikovati u nekoliko sfera. Najpre u finansijskoj, s obzirom da su lokalni budžeti značajnog broja opština u Srbiji mali i da nisu u stanju da zadovolje ni minimalne potrebe građana, pogotovo u siromašnim sredinama. Zakonska rešenja pri tom ne predviđaju mogućnost da se deo sredstava za socijalne usluge obezbedi i iz republičkog budžeta.

Druga važna prepreka je svakako u sferi nezainteresovanosti lokalnih samouprava, ali i nedovoljnim stručnim kapacitetima, pogotovo u malim opštinama. I u tom smislu je angažovanje centralnog nivoa neophodno, kako u pogledu koncipiranja i uspostavljanja regulatornih mehanizama, tako i u pogledu stručne podrške. Izrada standarda, uspostavljanje sistema akreditacije usluga i licenciranja pružalaca usluga, monitoring i evaluacija, pa i uspostavljanje i širenje iskustava dobre prakse važni su uslovi za razvoj svih usluga socijalne zaštite, pa i za razvoj usluge dnevnog boravka.

Prepreke se, međutim, nalaze i u sferi nedovoljne povezanosti različitih sektora koji bi mogli da doprinesu funkcionalnijem pristupu. Ovde se pre svega misli na povezivanje socijalne zaštite i obrazovanja, korišćenje kapaciteta specijalnih škola, iznalaženje podsticaja da se što veći deo dece sa smetnjama u razvoju uključi na inkluzivan način u predškolske institucije, ali i u školski sistem. Posmatranje usluge dnevnog boravka samo kao usluge socijalne zaštite i van stavljanja u kontekst obrazovanja, onemogućava korišćenje svih potencijala i kapaciteta za rešavanje problema dnevnog zbrinjavanja.

Najzad, i osobe sa invaliditetom i njihove porodice, posebno roditelji dece sa smetnjama u razvoju, nisu u dovoljnoj meri upoznati ni sa svojim pravima, ni sa instrumentima pomoću kojih bi mogli da ih zastupaju. U Srbiji se u nekim krajevima i dalje kriju deca sa smetnjama u razvoju, postoje otpori od strane sredine da se deca uključe u redovne institucije, a moguće je identifikovati i roditelje koji smatraju da deca u dnevnom boravku ne mogu da dobiju adekvatnu negu.

Na osnovu sprovedenog istraživanja moguće je ukazati i na neke elemente koji su značajni za politiku socijalne zaštite.

Prema još uvek važećoj zakonskoj regulativi i predreformskoj doktrini rezidencijalna institucionalna zaštita zauzima središnu, najvažniju ulogu u obezbeđenju socijalne sigurnosti građana. Sistem je naime očit postavljen na način da je država zadržala na centralnom nivou "najvažnija" prava, a lokalnom nivou je prepustila one oblike zaštite koji, iako obavezni, i kada nisu obezbeđeni navodno ne ugrožavaju korisnike, jer postoji izlaz i rešenje koje pruža centralni nivo. Smeštaj u institucije je tako "pravo od opšteg interesa" za koje su sredstva obezbeđena na centralnom nivou, dok je obaveza dnevnog zbrinjavanja i drugih vaninstitucionalnih usluga prepuštena lokalnom nivou i finansiranju iz izvornih prihoda opština. Ako lokalni nivo nema sredstva, ili iz bilo kog razloga ne obezbeđuje ove "alternativne" usluge socijalne zaštite, ne postoje sankcije, ni finansijska pomoć da se zakonska obaveza ispuni. Promena ovakve zakonske prioritizacije rezidencijalne zaštite, ne samo deklarativno, već i u pogledu obezbeđenja finansijskih sredstava, predstavlja očit urgentni uslov za unapređenje usluga na lokalnom nivou.

Nova reformska doktrina ima za cilj da upravo vaninstitucionalne usluge postavi u centar sistema. Ključni pojmovi Strategije razvoja socijalne zaštite (Republika Srbija, 2005) su deinstitutionalizacija, decentralizacija i razvoj usluga u zajednici. Uz ocenu da je postojeći sistem socijalne zaštite previše centralizovan i paternalistički, strategija ukazuje da je neophodno obezbediti i pomoć za opštine koje ne mogu da obezbede minimum usluga.

I ranija istraživanja pokazuju da se bez dodatnih napora sa centralnog nivoa ne može ostvariti razvoj vaninstitucionalnih usluga. Analiza stanja u oblasti socijalne zaštite na lokalnom nivou (Matković, 2006: 29-46) na uzorku od 30 opština pokazuje da se iz lokalnih budžeta 2005. godine za socijalnu zaštitu odvajalo manje od 2% sredstava. Gotovo sve opštine su izdvajale sredstva samo za jednokratnu pomoć, dok su ostali programi bili prisutni u svega trećini opština, uključujući i one koji se finansiraju iz vanbudžetskih sredstava. Opšta je ocena da čak i u onim opštinama u kojima pojedine

usluge postoje, one nisu dovoljno razvijene. Posebno se može smatrati nepovoljnim nalaz ovog istraživanja da lokalne vlasti nisu dovoljno informisane o potencijalnim i aktuelnim programima socijalne zaštite koji se sprovode u njihovim opštinama i koji su u njihovoj nadležnosti. U jednom broju slučajeva nisu upoznati ni šta ovi programi tačno podrazumevaju. Stiče se utisak da se programima socijalne zaštite ne pridaje ni politički značaj, odnosno da se ne smatraju značajnim za privlačenje birača.

Veći broj istraživanja koja u fokusu imaju razvoj usluga socijalne zaštite na lokalnom nivou ukazuje na neophodnost da se ulože dodatni naponi na centralnom nivou. Pod dodatnim naporom se svakako podrazumeva podrška u smislu razvoja stručnih kapaciteta na lokalnom nivou, razmena iskustava dobre prakse, izrada minimalnih standarda, uspostavljanje sistema akreditacije i licenciranja, kao i kontrolnih mehanizama. Jedna od aktivnosti u ovom domenu mogla bi da bude i neka vrsta uvođenja "obavezne prakse" za organizacije koje treba da započnu sa uspostavljanjem usluge u etabliranim ustanovama za dnevne boravke. Na centralnom nivou bi u sklopu redovnih aktivnosti morale da se prikupljaju i analiziraju informacije o uslugama i stanju socijalne zaštite u lokalnoj nadležnosti. Informisanje roditelja i srodnika o alternativnim mogućnostima zbrinjavanja takođe bi moglo da se uspostavi kao redovna aktivnost, značajna za deinstitucionalizaciju i promovisanje dnevnih boravaka. Pod dodatnim naporom se svakako smatra i edukacija lokalnih samouprava, ali i obezbeđenje dodatnih finansijskih sredstava.

U prvoj fazi reforme dodatna finansijska sredstva za razvoj usluga na lokalnom nivou obezbeđivana su uglavnom kroz Fond za socijalne inovacije, Fond za finansiranje udruženja osoba sa invaliditetom i kroz donatorsku pomoć. Ovi tranzitorni mehanizmi, međutim, treba da budu zamenjeni uređenim i zakonski formulisanim sistemom finansiranja. Momentalno je u toku izrada alternativnih predloga kako bi ovaj sistem mogao da se postavi.¹⁰

Jedan od alternativnih predloga je da se na centralnom nivou obezbede dodatna finansijska sredstva koja bi se kroz obeležene (earmarked) transfere prebacivala opštinama prema određenoj formuli, a u zavisnosti od socijalnih potreba i bužetskih sredstava kojima raspolaže lokalni nivo. Lokalni nivo bi pak sam utvrđivao za koju namenu u socijalnoj sferi bi se dodeljena sredstva trošila na osnovu izrađenog i usvojenog opštinskog plana za socijalnu zaštitu. Ukoliko država iz različitih razloga nema mogućnosti da na sistematski način podstakne razvoj svih vaninstitucionalnih usluga jedna od

¹⁰ Projekat *Podrška sprovođenju Strategije razvoja socijalne zaštite* koji realizuje Ministarstvo rada i socijalne politike, a finansira Department for International Development, Government of Great Britain.

opcija je i da se u prvom koraku izvrši prioritizacija i skoncentrisan napor za razvoj usluge dnevnog boravka.

Moguće je ukazati da se na sličan način postupilo 2003. godine kada su fokusirani naponi da se razvije i unapredi hraniteljstvo. Istovremeno su naime pripremljeni novi standardi, edukacioni paketi za profesionalce u centrima za socijalni rad i za hraniteljske porodice, značajno je podignut nivo naknada za hraniteljstvo i sprovedene su medijske kampanje na nacionalnom i na lokalnom nivou. Nedavno je, iako sa značajnim vremenskim pomakom, započeto sa uspostavljanjem nedostajućih kontrolnih mehanizama, kroz formiranje regionalnih kancelarija za hraniteljstvo. Pomacima je doprinela i odluka da za svako upućivanje deteta u dom mora da postoji saglasnost i sa centralnog nivoa. Rezultati su očigledni. Dok se 2003. godine u hraniteljskim porodicama nalazilo 1600 dece, a u institucijama za smeštaj 2200, danas ih je gotovo 4000 u hraniteljstvu, a svega 750 u domovima za decu bez roditeljskog staranja.

I istraživanje o dnevnom zbrinjavanju upravo ima za cilj da pruži doprinos i da podstakne jedan ovako sveobuhvatan i skoncentrisan napor. Postoji više razloga zbog kojih bi upravo dnevni boravci mogli da budu usluga čijem će se unapređenju posvetiti posebna pažnja. Najpre, uočljivo je da je stanje u institucijama za decu i osobe sa invaliditetom daleko lošije nego u drugim institucijama, a da su dnevni boravci važan uslov kako za smanjenje broja korisnika u rezidencijalnim institucijama, tako i za prevenciju institucionalizacije. Drugo, deinstitutionalizacija dece bez roditeljskog staranja je već odmakla, a stepen institucionalizacije starih i njihov položaj u domovima nije tako visoko rizičan i nepovoljan. Treće, u odnosu na druge usluge postoji dovoljno znanja i različitih modela koji se mogu istražiti i pružiti na uvid i koji mogu da se koriste za dalje unapređenje i širenje upravo usluge dnevnog boravka (primeri dobre prakse takođe). Četvrto, izgradnja kontrolnih mehanizama nije tako kritično važna za uspostavljanje usluge dnevnog boravka kao za neke druge oblike zaštite, kao na primer za specijalizirano hraniteljstvo. Dnevno zbrinjavanje naime podrazumeva i samo po sebi uključuje jasnu i potpunu uključenost roditelja i porodice kao važnog dodatnog "kontrolnog mehanizma". Najzad, u ovoj sferi je moguće ostvariti napredak i pre promene zakonske regulative.

Neki uslovi za ovako fokusiran napor su već ispunjeni. Minimalni standardi za pružanje usluge dnevnog boravka su izrađeni, a formulisani su i "koraci" koji treba da se preduzmu na lokalnom nivou da bi se usluga uspostavila (Ministarstvo rada i socijalne politike, 2009).

Finansijska sredstva za redovno funkcionisanje novootvorenih dnevnih boravaka moguće je obezbediti kroz Fond za socijalne inovacije ili Fond za udruženje osoba sa invaliditetom. Sredstva bi mogla da se ponude u vidu komplementarnog granta. Svakoj opštini koja je spremna da otvori dnevni boravak bi mogao da se ponudi jednak iznos na godišnjem nivou od 1-2 miliona dinara. Preostala sredstva bi morala da se obezbede u opštinskim budžetima, uz priložen dokument o odluci za izdvajanje budžetskih sredstava i spremnost da se usluga organizuje uz mogućnost uključivanja NVO kao pružalaca usluga. Dodatno, uslov bi mogao da bude i da opštine moraju da imaju izrađene i usvojene planove socijalne zaštite. Za svih 123 opština u Srbiji, u kojima se usluga dnevnog zbrinjavanja ne obezbeđuje, bilo bi potrebno izdvojiti maksimalno 250 miliona dinara na republičkom nivou. Ovo je mali deo ukupnog budžeta za socijalnu zaštitu. Ovakvo rešenje bi moglo da funkcioniše do donošenja novog zakona koji bi temeljnije promenio sistem finansiranja usluga na lokalnom nivou.

Moguće je, međutim, i da se predvidi da, na primer, jedan deo novčane naknade za negu i pomoć bude u vidu vaučera, koji bi se koristili za plaćanje usluge dnevnog zbrinjavanja. Upotreba vaučera kao sredstva plaćanja uticala bi na širenje ponude i u onim sredinama u kojima usluga nije razvijena i olakšala bi uključivanje NVO sektora u pružanje usluge (Gilbert, 2005: 9).

Za male i posebno nedovoljno razvijene opštine rešenja moraju da se traže u *razvoju* međuopštinskih usluga i izradi jasnih protokola o plaćanju.

Na kraju, možda treba preispitati i generalnu viziju dnevnog zbrinjavanja i fleksibilnost definisanja usluge dnevnog boravka. Da li se pojam dnevni boravak odnosi na pravo ili uslugu; da li se zbrinjavanje pruža neminovno u ustanovama kakve danas poznajemo ili možda treba razmišljati i o drugačijim formama – u malim i nerazvijenim opštinama verovatno je realno organizovanje usluge samo nekoliko puta nedeljno, sa malim brojem zaposlenih koji nemaju nužno visoke stručne kvalifikacije, uz povremeno angažovanje stručnih radnika... Prihvatanje ovakve ideje omogućilo bi širenje usluge i podršku deci i osobama sa invaliditetom i njihovim porodicama i u onim delovima Srbije u kojima je razvoj dnevnih boravaka udaljena budućnost.

Literatura

- GILBERT, N. (2005). *The "Enabling State?" from Public to Private Responsibility for Social Protection: Pathways and Pitfalls*, OECD Social, Employment and Migration working papers, No. 26.
- MATKOVIĆ, G. (2006). *Decentralizacija socijalne zaštite u Srbiji* (CLDS, EAR/UNDP).
- MINISTARSTVO RADA I SOCIJALNE POLITIKE (2009). *Nacrt minimalnih standarda usluga socijalne zaštite* (Beograd: Ministarstvo rada i socijalne politike).
- REPUBLIKA SRBIJA (2005). *Strategija razvoja socijalne zaštite*.
- UNICEF (2007). *Stanje dece u Srbiji 2006 – Siromaštvo i socijalna isključenost dece*.

Gordana Matković

Dnevni boravak kao pravo i usluga u sistemu socijalne zaštite

Rezi me

U okviru reformskih napora, dalji razvoj i unapređenje usluge dnevnog boravka je važan preduslov deinstitucionalizacije, koja predstavlja jedan od ključnih pravaca promena u sistemu socijalne zaštite. Smanjenje broja dece i odraslih u institucijama, vraćanje iz institucija u prirodnu porodicu, kao i prevencija institucionalnog zbrinjavanja, pre svega zavise od podrške koju prirodna porodica može da ostvari na lokalnom nivou kako bi mogla da brine o svojim najbližim srođnicima.

Danas u Srbiji postoji 49 ustanova za dnevne boravke u kojima je zbrinuto preko 1400 dece i osoba sa invaliditetom. U periodu od 2000. do 2007. godine otvoreno je 37 novih boravaka, ukupan broj korisnika ove usluge se više nego utrostručio, a ravnopravnu ulogu u pružanju usluga dobio je i nevladin sektor. Ipak usluga dnevnog zbrinjavanja još uvek je nedovoljno razvijena, u 123 opštine uopšte nije prisutna i u celini je značajno manje dostupna od rezidencijalnog smeštaja. Među ustanovama su zastupljeni i dobro etablirani boravci, sa značajnim kapacitetima, ali i mali, koji funkcionišu na projektnom principu, rade nekoliko sati dnevno i sa nesigurnim izgledima za budućnost. U ovoj drugoj grupi su pretežno dnevni boravci organizovani u okviru nevladinog sektora.

Mesečni troškovi dnevnog boravka po jednom korisniku u proseku su sredinom 2007. godine iznosili oko 13750 dinara. Prema nalazima ankete, za funkcionisanje usluge dnevnog boravka za 20 korisnika, na primer, potrebno je godišnje izdvojiti između 2 i 6 miliona dinara, u zavisnosti od kompleksnosti programa i usluga koje se pružaju. Izdaci za rezidencijalni smeštaj su u proseku viši od izdataka za zbrinjavanje u dnevnim boravcima.

Dalji razvoj usluge dnevnog boravka u Srbiji zahteva dodatne i fokusirane napore na centralnom nivou u vidu formulisanja posebnih finansijskih podsticaja nerazvijenim

opštinama, razvoja stručnih kapaciteta na lokalnom nivou, edukacije lokalnih samouprava, koncipiranja i uspostavljanja regulatornih mehanizama, razmene iskustava dobre prakse... Postavljanje vaninstitucionalnih usluga u centar sistema socijalne zaštite može se, međutim, očekivati tek sa dubljim zakonskim promenama.

Ključne reči: *dnevni boravak, socijalna zaštita, vaninstitucionalne usluge socijalne zaštite*

Gordana Matković

**Daycare as an Entitlement and as a Service
in the Social Welfare System**

S u m m a r y

The social welfare reform recognizes the further development and expansion of daycare center services as an important precondition for deinstitutionalization as one of the key objectives of the reform. Decreasing the number of children and adults in residential institutions, their return to their natural families and preventing institutionalization depend primarily on the support provided at local level to the family for taking care of their family members.

Today in Serbia there are 49 daycare centers with 1400 children and persons with disability as beneficiaries. Between 2000 and 2007, thirty seven new daycare centers were established, the total number of beneficiaries more than tripled and the NGO sector became equal with the government sector in service provision. Yet, daycare center services are still not sufficiently developed. In 123 municipalities there are no daycare center services at all and overall these services are significantly less accessible than residential services. Daycare center services consist of both well established and sustainable daycare with significant capacity and also of small, project-based daycare centers that provide services for a few hours and have an uncertain future. The second group consists mostly of daycare centers organized by the NGO sector.

The monthly costs of daycare center services per beneficiary in 2007 amounted to 13.750 dinars on average. According to the survey findings, for example, the annual costs for running a daycare center service for 20 beneficiaries are between 2 and 6 million dinars depending on the complexity of the provided services and programs. The costs of residential placement are on average higher than the costs in daycare centers.

Further development of daycare center services in Serbia requires additional and focused efforts at central level in terms of formulating special financial incentives for underdeveloped municipalities, developing professional capacity at local level, educating local governments, conceptualizing and establishing regulatory mechanisms, exchanging good practice examples, etc. Still, placing non-residential services at the heart of the social welfare system can be expected only after undertaking more profound legislative changes.

Key words: *daycare center, social welfare, non residential social welfare services*