



Projekat  
finansira  
Evropska unija

WITH FUNDING FROM  
AUSTRIAN  
DEVELOPMENT  
COOPERATION



Црвени крст Србије  
Red Cross of Serbia

# PRISTUP USLUGAMA DUGOTRAJNE NEGE U SRBIJI

*Najvažniji nalazi studije nastale u okviru trogodišnjeg projekta „Jačanje otpornosti starijih osoba i osoba sa invaliditetom tokom COVID-19 i budućih katastrofa“ u regionu Zapadnog Balkana*

## SADRŽAJ:

- Šta je dugotrajna nega?
- Pravni okvir dugotrajne nege u Srbiji.
- Dugotrajna nega iz perspektive donosilaca odluka i pružalaca usluga dugotrajne nege.
- Zdravstveni status i potreba za dugotrajnom negom u Srbiji.
- Kako se u Srbiji snalaze osobe kojima je potrebna dugotrajna nega?
- Da li su i koliko u Srbiji dostupne formalne usluge dugotrajne nege?
- Značaj i uloga neformalnih negovatelja.

Globalna istraživanja pokazuju da je potreba za dugotrajnom negom najveća kod osoba starijih od 65 godina, i kod osoba sa invaliditetom (OSI)<sup>1</sup>. Na evropskom nivou, gotovo trećina starijih od 65 godina ima teškoće u obavljanju svakodnevnih aktivnosti a među njima je više žena nego muškaraca<sup>2</sup>. Procenjuje se da će broj osoba koje potencijalno imaju potrebu za dugotraj-

1 European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion (2014). Adequate social protection for long-term care needs in an ageing society: report jointly prepared by the Social Protection Committee and the European Commission, Luxembourg: Publications Office of the European Union, <https://data.europa.eu/doi/10.2767/32352>.

2 European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion (2021). Long-term care report: trends, challenges and opportunities in an ageing society, Luxembourg: Publications Office of the European Union, <https://data.europa.eu/doi/10.2767/677726>.

nom negom sa 30,8 miliona u 2019. godini porasti na 38,1 million 2050. godine<sup>3</sup>.

Kako bi se istakle specifičnosti funkcionisanja sistema dugotrajne nege na Zapadnom Balkanu, SeConS grupa za razvojnu inicijativu je u okviru projekta „Jačanje otpornosti starijih osoba i osoba sa invaliditetom tokom COVID-19 i budućih katastrofa“ razvila studiju koja treba da bude osnova za formulisanje preporuka o tome *kako povećati kapacitete pružalaca usluga i organizacija civilnog društva (OCD), kako poboljšati javne politike, i kako uvećati finansijska davanja* – da bi se osigurao bolji pristup uslugama dugotrajne nege za starije osobe i osobe sa invaliditetom u redovnim okolnostima, a posebno u slučaju vanrednih situacija poput pandemije izazvane virusom COVID-19.

Ova studija je pionirski poduhvat, rađena je po istoj metodologiji za Srbiju, Albaniju, Bosnu i Hercegovinu, Severnu Makedoniju, Crnu Goru i Kosovo\*, a analiza za svaku zemlju zasniva se na podacima prikupljenim kroz *desk analizu* (pregled regulative i javno dostupnih podataka), *kvantitativno istraživanje* (u Srbiji na uzorku od 650 osoba starijih od 65 godina i OSI od 18 do 64 godine, pri čemu je među osobama starijim od 65 godina više žena – 63,1% u odnosu na 36,9% muškaraca) i *kvalitativno istraživanje* (dubinski intervjui sa pružaocima usluga, predstavnicima institucija i korisnicima usluga dugotrajne nege).

3 Ibid.

\* Ovaj naziv je bez prejudiciranja statusa i u skladu je sa Rezolucijom Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija 1244 i mišljenjem Međunarodnog suda pravde o deklaraciji o nezavisnosti Kosova



## ŠTA JE DUGOTRAJNA NEGA ?

*Metodologija u ovoj studiji zasniva se na definiciji dugotrajne nege koju su predložili Evropska komisija i Komitet za socijalnu zaštitu (Social Protection Committee – SPC) 2014. godine:*

Dugotrajna nega je skup usluga i oblika podrške osobama koje usled mentalne i/ili fizičke slabosti i/ili invaliditeta tokom dužeg vremenskog perioda, zavise od podrške u obavljanju dnevnih životnih aktivnosti i/ili imaju potrebu za trajnijom medicinskom pomoći.

Dnevne aktivnosti za koje je potrebna podrška mogu obuhvatiti:

- aktivnosti lične nege koje osoba treba da obavlja svakodnevno (svakodnevne životne aktivnosti poput kupanja, oblačenja, ishrane, ustajanja iz kreveta ili stolice, odlazak u krevet, kretanje, upotreba toaleta, kontrolisanje funkcija beške i creva), ili
- aktivnosti povezane sa samostalnim životom (poput pripreme obroka, upravljanja novcem, nabavke, obavljanja kućnih poslova i upotrebe telefona).



## PRAVNI OKVIR DUGOTRAJNE NEGE U SRBIJI

U Republici Srbiji ne postoji jedinstven, integrisan sistem dugotrajne nege, već se ove usluge ostvaruju fragmentisano kroz sistem socijalne zaštite, uključujući penzijsko-invalidsko osiguranje, i sistem zdravstvene zaštite.

Brojne dosad usvajane strategije samo se parcijalno bave i osobama koje imaju potrebu za dugotrajnom negom: **Strategija socijalne zaštite iz 2005. godine**<sup>4</sup> trebalo je da razvije modele za poboljšanje kvaliteta života marginalizovanih i ranjivih pojedinaca i grupa, ali po njenom isteku nije usvojena nova već su na svake tri godine usvajani nacionalni izveštaji o smanjenju siromaštva i socijalnom uključivanju na koje su usmeravane reforme. Usvajanjem **Zakona o socijalnoj zaštiti 2011. godine** potvrđen je pravac reformi predviđen navedenom Strategijom a Ministarstvo rada, zapošljavanja, boračkih i socijalnih pitanja je 2018. godine započelo proces izrade nove Strategije socijalne

zaštite za period 2019–2025. godine, ali na njeno usvajanje se još uvek čeka.

**Strategija deinstitucionalizacije i razvoja usluga socijalne zaštite u zajednici za period 2022–2026. godine** predviđa uvođenje obaveznog osiguranja za dugotrajnu negu, čime bi se obezbedila održivost usluga dugotrajne nege kroz kontinuirano finansiranje.

**Nacionalna strategija o starenju za period 2006–2015**<sup>5</sup> predviđala je mere za unapređenje zdravstvenih usluga osoba starijih od 65 godina, i obezbeđivanje podrške njihovim porodicama.

**Strategija unapređenja položaja osoba sa invaliditetom za period 2020–2024**<sup>6</sup> bavi se unapređenjem opšteg položaja OSI, a delom i njihovom socijalnom i zdravstvenom zaštitom, **Strategija**

5 Nacionalna strategija o staranju 2006-2015, dostupno na: [https://www.minrzs.gov.rs/sites/default/files/2018-11/Nacionalna%20strategija%20o%20starenju\\_1.pdf](https://www.minrzs.gov.rs/sites/default/files/2018-11/Nacionalna%20strategija%20o%20starenju_1.pdf).

6 „Službeni glasnik RS”, br. 44/2020.

4 „Sl. glasnik RS”, br. 108/2005.



**javnog zdravlja u Republici Srbiji za period 2018–2026**<sup>7</sup> bavi se delom i povećanjem dostupnosti i pristupačnosti zdravstvene službe, a **Strategija za palijativno zbrinjavanje (2009)**<sup>8</sup> je istekla i ne postoji novi dokument koji reguliše strateške pravce u ovoj oblasti.

Sistem **socijalne zaštite** u Srbiji ne sadrži termin „dugotrajna nega“, niti su oni koji imaju potrebu za dugotrajnom negom u propisima prepoznati na taj način, ali su obuhvaćeni određenim uslugama poput dnevnog boravka, pomoći u kući, personalne asistencije, porodičnog ili rezidencijalnog smeštaja, savetodavno-terapijskih usluga, procene potreba korisnika i članova porodice.<sup>9</sup> **Zakonom o socijalnoj zaštiti** predviđeno je da se korisnicima, koji zbog svog specifičnog socijalnog i zdravstvenog statusa imaju istovremenu potrebu za socijalnim zbrinjavanjem i za stalnom zdravstvenom zaštitom, odgovarajuće usluge pružaju u socijalno-zdravstvenim ustanovama ili posebnim socijalno-zdravstvenim organizacionim jedinicama ustanova socijalne zaštite.<sup>10</sup> Međutim, ovakve ustanove i organizacione jedinice do sada nisu osnivane niti je ovaj koncept bliže uređen podzakonskim aktima.

Nadležnosti za obavljanje delatnosti u oblasti socijalne zaštite dele centralna, pokrajinska i lokalna vlast – kroz osnivanje ustanova, ili poveravanjem tih delatnosti drugim pravnim i fizičkim licima.<sup>11</sup>

Troškovi usluga socijalne zaštite koje su usmerene na dugotrajnu negu podmiruju se iz sredstava korisnika, njihovih srodnika, osobe koja je preuzela tu obavezu i budžeta Republike Srbije, autonomne po-

krajine, odnosno jedinica lokalne samouprave, što zavisi od socijalno-ekonomskog statusa korisnika.<sup>12</sup>

U okviru sistema socijalne zaštite regulisana je i neposredna materijalna podrška osobama koje imaju potrebu za dugotrajnom negom u vidu novčanih davanja za pomoć i negu drugog lica.

**Zdravstvena zaštita** u Srbiji ima dopunsku ulogu u pružanju dugotrajne nege, i iako ni u sistemu zdravstvene zaštite ne postoji termin „dugotrajna nega“, zastupljen je termin zdravstvene nege<sup>13</sup> koja je, po pravilu, integralni deo dugotrajne nege. **Zakonom o zdravstvenoj zaštiti**<sup>14</sup> reguliše se zdravstvena delatnost usmerena na dugotrajnu negu i na primarnom, i na sekundarnom i tercijarnom nivou, a usluge obuhvataju kućno i stacionarno (bolničko) lečenje, uključujući palijativno zbrinjavanje.

Ustanove koje pružaju uslugu domskog smeštaja mogu obavljati poslove zdravstvene delatnosti za korisnike svojih usluga ukoliko se prethodno utvrdi da ispunjavaju propisane uslove za određenu vrstu zdravstvene ustanove,<sup>15</sup> odnosno za određenu vrstu privatne prakse.<sup>16</sup> Zakonom o socijalnoj zaštiti nisu predviđeni konkretni poslovi niti vrste zdravstvene delatnosti koju obavlja pružalac usluge domskog smeštaja, zbog čega je otežana primena normativa zdravstvene zaštite.

7 „Sl. glasnik RS“, br. 61/2018.

8 „Sl. glasnik RS“, br. 17/2009.

9 Član 40. Zakona o socijalnoj zaštiti, „Sl. glasnik RS“, br. 24/2011.

10 Član 60. Zakona o socijalnoj zaštiti, „Sl. glasnik RS“, br. 24/2011.

11 Član 49. Zakona o socijalnoj zaštiti, „Sl. glasnik RS“, br. 24/2011.

12 Član 212. Zakona o socijalnoj zaštiti, „Sl. glasnik RS“, br. 24/2011.

13 Član 2. Zakona o zdravstvenoj zaštiti, „Sl. glasnik RS“, br. 25/2019.

14 „Sl. glasnik RS“, br. 25/2019.

15 Član 42. Pravilnika o bližim uslovima za obavljanje zdravstvene delatnosti u zdravstvenim ustanovama i drugim oblicima zdravstvene službe, („Sl. glasnik RS“, br. 43/2006, 112/2009, 50/2010, 79/2011, 10/2012 – dr. pravilnik, 119/2012 – dr. pravilnik, 22/2013 i 16/2018).

16 Član 36. Zakona o zdravstvenoj zaštiti, „Sl. glasnik RS“, br. 25/2019.

## DUGOTRAJNA NEGA IZ PERSPEKTIVE DONOSILACA ODLUKA I PRUŽALACA USLUGA

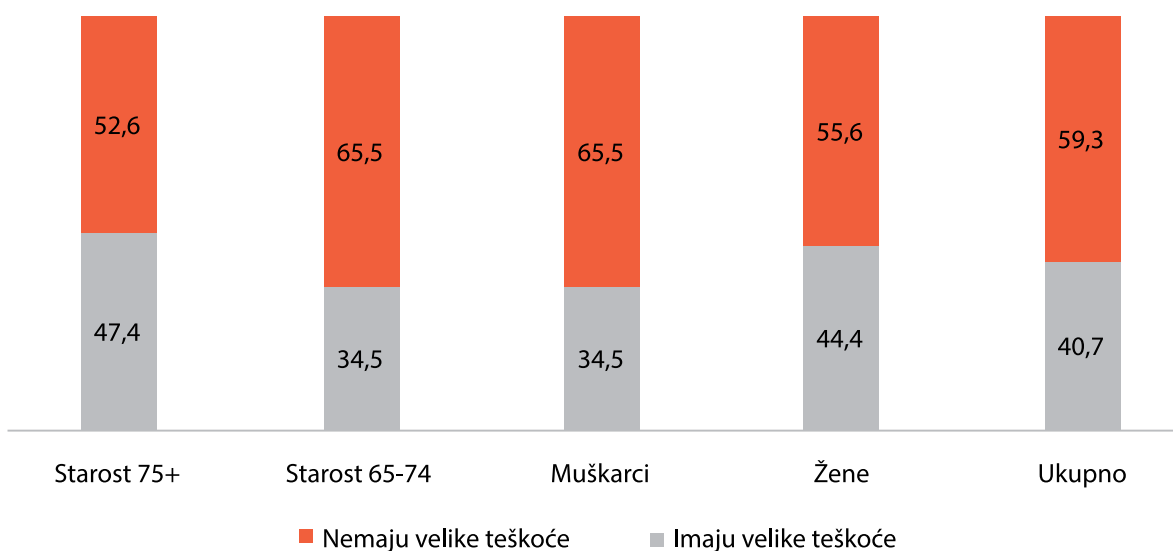
Odgovori dobijeni kroz kvalitativno istraživanje pokazuju da na nivou nadležnih institucija ne postoji ili je slaba međusektorska saradnja što dovodi do nedovoljne efikasnosti, pa time i nedovoljne efikasnosti sistema, ali i da deo zaposlenih u tim institucijama sagledava dugotrajnu negu samo kroz institucije i usluge sopstvenih sistema. Jedan od glavnih problema je i neprepoznavanje neformalnih negovatelja, a kao jedan od primera sagovornici navode uslugu predaha koja je od velike koristi za neformalne negovatelje, ali koja nikada nije zaživela u dovoljnoj meri jer je preskupa za licenciranje. Značaj neformalnih negovatelja naglašavaju predstavnici i privatnih i javnih pružalaca usluga dugotrajne nege, koji smatraju da je „neophodno jasno definisanje uloge, obaveza i prava neformalnih negovatelja, u cilju boljeg funkcionisanja sistema dugotrajne nege“.

Za privatne pružaoce usluga kao najveći izazov pokazuje se nestabilan izvor finansiranja - njihove usluge se uglavnom finansiraju kroz projekte ili kroz namenske transfere lokalnih samouprava, a sagovornica iz jedne organizacije je navela da „tenderi često nisu dovoljno transparentni, raspisuju se jednom godišnje i često kasne što dovodi u pitanje održivost same usluge koju organizacija pruža korisnicima“. Pružanje usluga dugotrajne nege u komercijalnom aranžmanu, navode sagovornici, preskupo je za prosečnog korisnika, a postojanje crnog tržišta dodatno oslabljuje licencirane pružaoce usluga da opstanu na komercijalnom tržištu. Jedan od važnih problema sa kojima se susreću i privatni ali i državni pružaoce usluga su migracije radne snage (med. sestre, greanto domaćice...) u zemlje EU.

## ZDRAVSTVENI STATUS I POTREBA ZA DUGOTRAJNOM NEGOM U SRBIJI

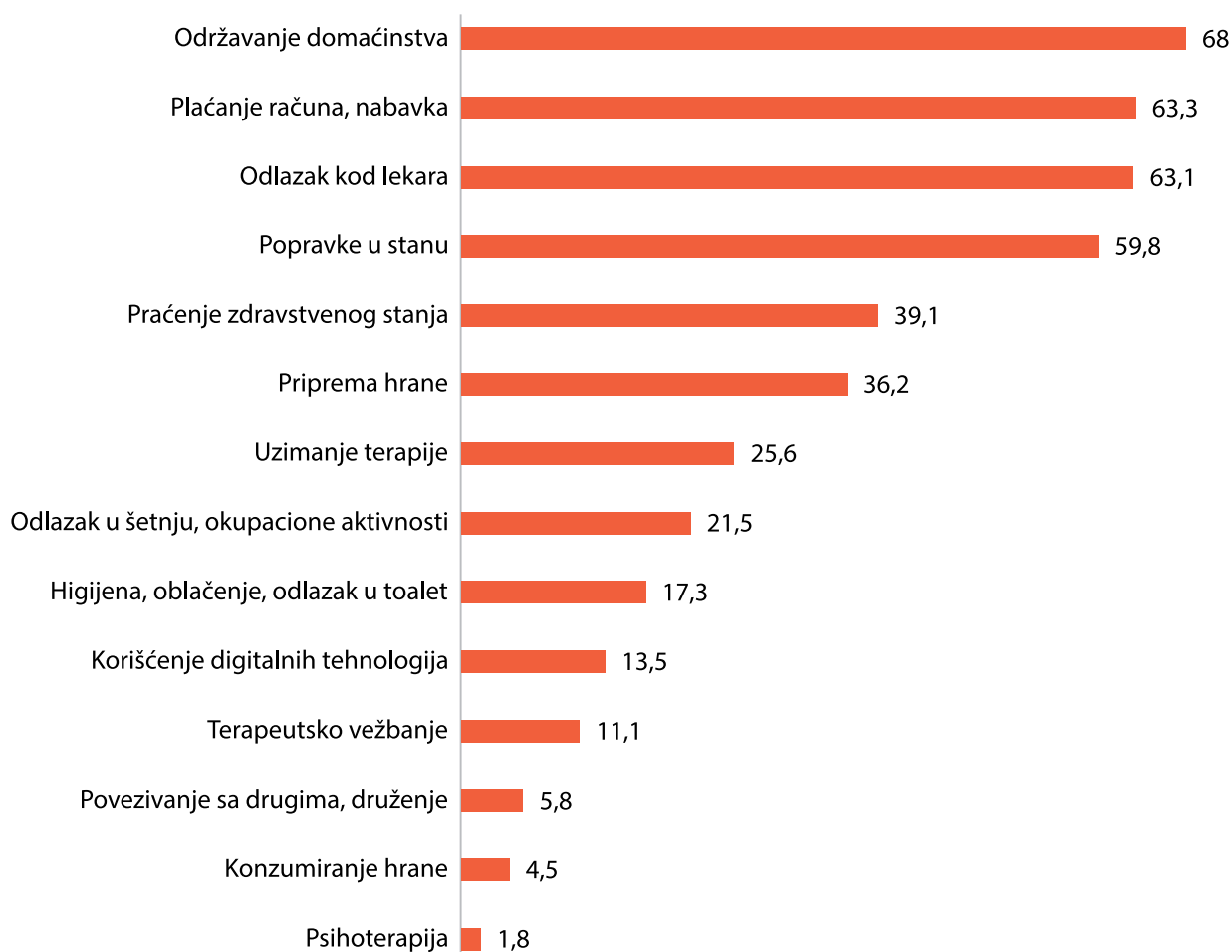
Prema podacima sprovedenog kvantitativnog istraživanja, u Srbiji 40,7% **ispitanika starijih od 65 godina** ima potrebu za dugotrajnom negom zbog teškoća u funkcionisanju. Među njima je više žena nego muškaraca (44,4% naspram 34,5%) u gotovo svim aktivnostima, uzusev kad je reč o podršci prilikom pripreme hrane koja je potrebija muškarcima nego ženama (43,3% naspram 32%). Takođe, znatno je više onih kojima je potrebna dugotrajna nega među starijima od 75 godina, nego među onima od 65 do 74 godine (47,7% naspram 34,5%).

Grafikon: Udeo osoba koje imaju potrebu za dugotrajnom negom usled velikih teškoća u obavljanju dnevnih aktivnosti, %



Najčešći razlog za teškoće u obavljanju dnevnih aktivnosti su velike teškoće u vezi sa kretanjem sa kojima se suočava više od četvrtine starijih, dok se svaka deseta osoba stara 65 i više godina suočava sa teškoćama u obavljanju dnevnih aktivnosti usled teže hronične bolesti. Podrška im je najpotrebnija u aktivnostima održavanja domaćinstva, plaćanju računa i nabavci, odlasku kod lekara, organizovanju popravki u stanu.

Grafikon: Udeo starijih osoba koje su iskazale potrebu za podrškom u obavljanju aktivnosti, prema tipu aktivnosti, %



Izvor: SeConS, Istraživanje o pristupu uslugama dugotrajne nege u Srbiji, 2021. godina

Kod **ispitanika sa invaliditetom od 18 do 64 godine**, čak 64% ima potrebu za dugotrajnom negom usled velikih teškoća u obavljanju dnevnih aktivnosti, izazvanih najčešće teškoćama u kretanju i težim hroničnim bolestima. Ovoj grupi ispitanika najčešće treba podrška u održavanju domaćinstva, odlasku kod lekara i obavljanju nabavki i plaćanju računa.

## DA LI SU I KOLIKO U SRBIJI DOSTUPNE FORMALNE USLUGE DUGOTRAJNE NEGE

U okviru **sistema zdravstvene zaštite**, uslugu kućnog lečenja su u poslednje dve godine značajno češće koristile osobe koje se suočavaju sa velikim teškoćama u svakodnevnom funkcionisanju od onih koji nemaju identifikovane velike teškoće (16,7% naspram 2,5%). Kvalitativno istraživanje je pokazalo da postoji zadovoljstvo korisnika uslugom kućnog lečenja od strane javnog pružaoca usluge, a čak 39,6% ispitanika kaže da je usluga bila jednako dostupna kao i pre pandemije (za 37,5% usluga je bila manje dostupna, a 23% nije bilo u stanju da se izjasni).

Od usluga dugotrajne nege koje se ostvaruju kroz **sistem socijalne zaštite**, ovim istraživanjem su obuhvaćene sledeće usluge: dnevni boravak, pomoć u kući, personalni asistent kao i porodični i domski smeštaj.

Kroz usluge dnevnog boravka ispitanici najčešće zadovoljavaju svoje društvene potrebe (79,6%), i u većini slučajeva (71,5%) su uglavnom ili u potpunosti zadovoljni onim što dobijaju kroz uslugu.

Uslugu plaćene pomoći u kući koristi svega 2,7% ispitanika i to neformalno angažujući osobe van domaćinstva. Pojedini korisnici, kojima ovu uslugu formalno pružaju humanitarne organizacije ili javne ustanove, uslugu dobijaju besplatno ili uz pomoć subvencija lokalne samouprave.

Više od polovine ispitanih nije zainteresovano za usluge porodičnog i rezidencijalnog smeštaja, a tek svaki deseti tvrdi da bi želeo/la da sebi obezbedi neki od ovih smeštaja jednog dana. O usluzi porodičnog smeštaja potpuno ili delimično je informisano 30% ispitanika, a o usluzi domskog smeštaja 37,4%; ostali ili nisu zainteresovani, ili kažu da ne znaju gde bi mogli da se informišu.

## KAKO SE U SRBIJI SNALAZE OSOBE KOJIMA JE POTREBNA DUGOTRAJNA NEGA

Ključni akteri u pružanju pomoći i podrške osobama koje imaju potrebu za dugotrajnom negom u Srbiji su neformalni negovatelji, a usluge koje se ostvaruju iz javnog sektora (bilo iz sistema socijalne zaštite ili zdravstvenog sistema), kao i privatnih pružalaca usluga, ili pružalaca iz sektora civilnog društva – minimalno su zastupljene.

Gotovo svaka deseta osoba koja ima potrebe za nekim oblikom dugotrajne nege nema nikakvu podršku već je prinuđena da se snalazi sama – pokazali su rezultati istraživanja među ispitanicima ove studije. U toj grupi, veći udeo beleže ispitanici koji žive u manjim gradovima (11,9%) nego ispitanici u velikim gradovima ili selima (po 7,1%) – razlozi su najčešće procena ispitanika da još mogu samostalno da funkcionišu (OSI mlađi od 65), nedovoljna informisanost o dostupnosti usluga (osobe starije od 65 godina) i nedostatak poverenja.

OSI starosti 18–64 godina uglavnom se oslanjaju na podršku članova domaćinstva i stručnih lica iz javnog sektora usluga, a stariji od 65 godina – na pomoć i podršku članova porodice izvan domaćinstva. Značajan oslonac u pružanju podrške osobama koje žive same predstavljaju komšije.

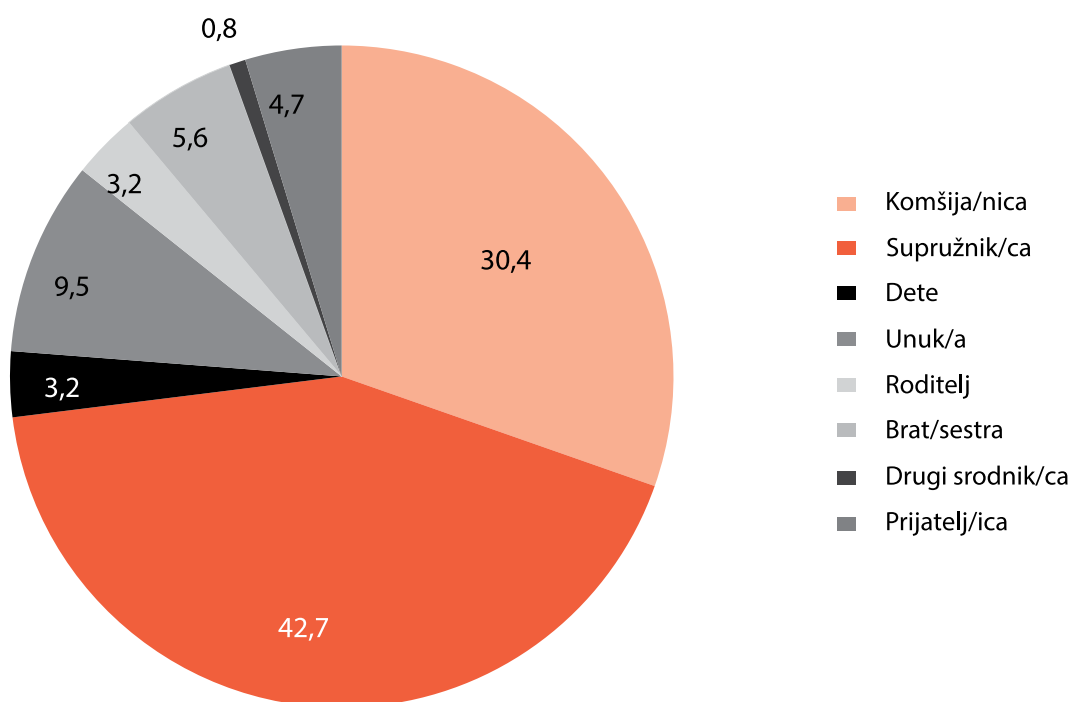




## ZNAČAJ I ULOGA NEFORMALNIH NEGOVATELJA

Glavni stub neformalne nege su supružnici i deca, pri čemu se muškarci češće oslanjaju na podršku supružnice (40,2% muškaraca prema 25,3% žena), a žene na podršku dece (48,8% žena naspram 31% muškaraca). Ispitanici sa invaliditetom starosti 18-64 godina se u gotovo polovini slučajeva (46,2%) oslanjaju na podršku roditelja.

Grafikon: Pružaoci neformalne nege



Izvor: SeConS, Istraživanje o pristupu uslugama dugotrajne nege u Srbiji, 2021.godina

Izrazita većina (90,5%) ispitanih koji se u obavljanju dnevnih aktivnosti oslanjaju na podršku neformalnih negovatelja ne dobija nikakvu naknadu od države za tuđu negu i pomoć. Neformalni negovatelji u svega 23,3% slučajeva dobijaju neke stručne savete o pružanju nege od odgovarajućih organizacija i institucija poput ustanova socijalne

zaštite, zdravstvene zaštite ili humanitarnih organizacija. U 26,1% slučajeva osobe koje su glavni neformalni negovatelji i sami su lošijeg zdravlja, a usluge predaha koje omogućavaju da se neformalni negovatelji nakratko odmore koristilo je samo 4,3% ispitanih kod kojih je identifikovana potreba za dugotrajnom negom.



*Ovaj dokument je proizašao iz studije nastale u okviru trogodišnjeg projekta „Jačanje otpornosti starijih osoba i osoba sa invaliditetom tokom COVID-19 i budućih katastrofa“.*

*Projekat koordinira Crveni krst Srbije, a podržavaju Evropska unija, Austrijska razvojna agencija i Austrijski Crveni krst.*

*Pokrenut je krajem 2020. godine, i povezuje partnere iz civilnog društva iz Srbije, Albanije, Bosne i Hercegovine, Crne Gore, Severne Makedonije i Kosova\*, kao i velike mreže civilnog društva koje predstavljaju starije osobe i osobe sa invaliditetom na nivou Evropske unije.*

*Konzorcijum projekata čine: Crveni krst Srbije, Austrijski Crveni krst, Albanski Crveni krst, Albansko udruženje gerijatarata i gerontologa, Društvo Crvenog krsta Bosne i Hercegovine, Udruženje za pomoć i razvoj HAJDE, Crveni krst Crne Gore, Savez slijepih Crne Gore, Crveni krst Republike Severne Makedonije, Udruženje Humanost, Caritas Kosova, Nacionalna organizacija osoba sa invaliditetom Srbije, SeConS grupa za razvojnu inicijativu, AGE Platform Europe i European Disability Forum.*

***Ova publikacija je izrađena uz pomoć Evropske unije. Sadržaj ove publikacije je isključiva odgovornost autora i ni na koji način se ne može smatrati da odražava stavove Evropske unije.***