

IDEAS

ANALIZA RADA CENTARA ZA SOCIJALNI RAD - SAŽETAK

Novembar, 2018

1. UVOD

Aktuelni društveni izazovi u Crnoj Gori, kao i u drugim zemljama Jugoistočne Evrope su: siromaštvo, socijalna isključenost, nezaposlenost (naročito mladih i žena), unutrašnje migracije, društvena polarizacija i društveno-demografski trendovi starenja stanovništva. Borba protiv siromaštva i socijalne isključenosti zahtijeva efikasnije i adekvatnije targetiranje usluga u oblasti zdravstva, zapošljavanja i socijalne zaštite. Analiza siromaštva MONSTAT-a (2013), pokazuje da je prosječna stopa siromaštva 8,6%, dok je stopa siromaštva za sjeverni region 10,3%. Siromaštvo je nešto izraženije među porodicama sa djecom, pa je svako deseto dijete siromašno (10%), a među porodicama sa troje ili više djece stopa siromaštva je čak 21.6%. Stanovništvo na sjeveru zemlje ima ograničen pristup javnim uslugama, dok žene i stariji imaju znatno niže prihode. Stopa nezaposlenosti na sjeveru je dva puta veća od nacionalnog prosjeka, što odražava rastuće regionalne razvojne razlike.

Kako bi što bolje odgovorila na socijalne i društvene izazove, Crna Gora je u posljednjih deset godina sprovedla sveobuhvatnu reformu sistema socijalne i dječje zaštite. Inicijalni podstrek za reformu bila je značajna finansijska podrška Evropske unije (IPA 2010, 2014), kao i ekspertaska podrška UN agencija (UNICEF, UNDP), koja je rezultirala usklađivanjem zakonskog i strateškog okvira sa međunarodnim dokumentima i standardima, osnivanjem Zavoda za socijalnu i dječiju zaštitu, sprovođenjem sveobuhvatne reforme Centara za socijalni rad, te intenziviranjem procesa deinstytucionalizacije i decentralizacije, koji su rezultirali značajnim smanjenjem broja korisnika na rezidencijanom smještaju i širenjem broja usluga koje se pružaju na nivou porodice i zajednice.

Reforma Centara za socijalni rad, koja je sprovedena nakon izrade inicijalne analize rada Centara za socijalni rad (2011), dovela je do stručno – metodoloških i organizacionih promjena u funkcionisanju centra za socijalni rad. Umjesto kategorijalno – teritorijalnog pristupa, uveden je metod vođenja slučaja, koji povećava ličnu i profesionalnu odgovornost. Iako su načinjeni značajni koraci, predmetno istraživanje ukazalo je i na neke izazove u radu centara za socijalni rad o kojima će biti riječi u tekstu koji slijedi, kao i o načinima/modalitetima da se ovi izazovi prevaziđu.

Ova analiza nastala je kao rezultat potrebe države Crne Gore da izmeri progres koji je ostvaren u oblasti unaprjeđenja direktnog rada sa korisnicima sistema socijalne i dječje zaštite, koji se mjeri kroz uticaj niza reformskih inicijativa od značaja za rad Centara za socijalni rad, koje su sprovedene u periodu od 2011. godine do danas. Procesom izrade analize rukovodio je Zavod za socijalnu i dječju zaštitu Crne Gore u partnerstvu sa Ministarstvom rada i socijalnog staranja, uz ekspertsku i finansijsku podršku UNICEF-a.

2. SVRHA I CILJEVI ISTRAŽIVANJA

Osnovna svrha istraživanja je da pruži podršku unaprjeđenju organizacije i kvaliteta rada centara za socijalni rad u Crnoj Gori i unaprjeđenju kvaliteta usluga za djecu i porodice kroz: a) analizu primjene zakonodavnog okvira na nivou centara za socijalni rad; b) analizu barijera sa kojima se centri za socijalni rad susrijeću prilikom pružanja usluga korisnicima; c) izradu preporuka za unaprjeđenje organizacije, rada i učinka centara za socijalni rad.

Kako bi se ovo postiglo, konkretni ciljevi istraživanja bili su da se ispita:

1. Da li je zakonodavni okvir koji reguliše rad centara za socijalni rad adekvatan?
2. U kojoj mjeri se na nivou centara za socijalni rad primjenjuje zakonodavni okvir koji je kreiran tokom reforme sistema socijalne i dječije zaštite?
3. Da li su trenutno raspoloživi resursi na nivou centara za socijalni rad dovoljni za obavljanje poslova koji su predviđeni reformom?
4. Kakav je kvalitet usluga koje pružaju centri za socijalni rad i kako je djelovala reforma?

Direktni korisnik analize je Ministarstvo rada i socijalnog staranja, koje će koristiti istraživanje kako bi se poboljšalo upravljanje centrima za socijalni rad. Zbog toga što je konačni cilj svih ovih mjera povećanja kvaliteta usluga za korisnike, korisnici CSR-a mogu se takođe posmatrati kao krajnji korisnici procjene na dugi rok.

3. KONTEKST ISTRAŽIVANJA

Ovo istraživanje sprovedeno je kao integralni dio sveobuhvatne reforme sistema socijalne i dječje zaštite, na početku primjene petogodišnjeg strateškog plana razvoja sistema socijalne i dječje zaštite u Crnoj Gori (Strategija razvoja sistema socijalne i dječje zaštite za period 2018 – 2022. godine), te je u tom smislu pozicionirano da generiše podatke i informacije na osnovu kojih donosioci odluka mogu razviti politike i mjere u cilju poboljšanja organizacije i rada centara za socijalni rad.

Jedan od najznačajnijih rezultata sveobuhvatne reforme sistema socijalne i dječje zaštite jeste reforma Centara za socijalni rad, koja je rezultirala: uvođenjem metodologije vođenja slučaja u rad Centara za socijalni rad, promjenjenom organizacije rada centra i uvođenjem poslova supervizije. Dodatno, Centar za socijalni rad pozicioniran je kao osnovna ustanova socijalne zaštite sa širokim javnim ovlašćenjima, kako u oblasti zaštite korisnika od nasilja i zanemarivanja, tako i u oblasti vršenja posla starateljstva, hraniteljstva, distribucije materijalnih davanja, vođenja različitih evidencija i obavljanja razvojnih poslova u oblasti socijalne i dječje zaštite na lokalnom nivou. U dosadašnjem toku reformi takođe je ostvaren i napredak u oblasti razvoja i primjene informacionih tehnologija i nakon višegodišnjih profesionalnih napora uveden je Informacioni sistem socijalnog staranja (socijalni karton). Ipak, značajne promjene nužno su dovele i do izazova u radu centara za socijalni rad, što je prepoznato u dosadašnjim istraživanjima, kao i u Strategiji razvoja sistema socijalne i dječje zaštite. Kao posebno važna oblast strategije prepoznato je unaprjeđenje funkcionisanja centara za socijalni rad, te ovo istraživanje treba da obezbijedi empirijske podatke potrebne za primjenu mjera u ovoj oblasti.

4. METODOLOGIJA

U istraživanju je primijenjena i kvalitativna i kvantitativna metodologija, uključujući: analizu literature, kvalitativno istraživanje sa donosiocima odluka, kvalitativno istraživanje sa zaposlenima u CSR, kvalitativno istraživanje sa djecom i porodicama, kvantitativno istraživanje sa zaposlenima u centrima za socijalni rad, analizu sekundarnih podataka SWIS. Proces istraživanja može se podijeliti na tri faze. Tokom prve faze kreirana je analiza međunarodnog i nacionalnog zakonodavnog okvira i dostupnih podataka i na osnovu početnih nalaza razvijeni su instrumenti i procedure prikupljanja podataka. U drugoj fazi prikupljeni su podaci. U okviru kvalitativnog dijela istraživanja organizovano je: a) 15 intervjua sa predstavnicima donosioca odluka; b) 4 fokus grupe sa 52 stručna radnika; c) 36 polustrukturisanih intervjua sa stručnim radnicima; c) 4 fokus grupe sa 39 roditelja djece; b) 20 intervjua sa djecom. Ispitanici su identifikovani u saradnji sa Zavodom za socijalni i dječju zaštitu i centrima za socijalni rad, pri čemu su centri identifikovani tako da obuhvate sve regije Crne Gore, kao i male i velike centre. Informisana saglasnost potpisana je od strane svih učesnika, a djeca su dodatno dala usmenu suglasnost, osim što je njihov roditelj/staratelj potpisao suglasnost za učešće djeteta u istraživanju. Kvantitativno istraživanje sprovedeno je putem dva upitnika, pri čemu su prikupljeni podaci o radu 67 voditelja slučaja i supervizora. Podaci su prikupljeni putem platforme SurveyMonkey. Analiza primarnih podataka iz informacionog sistema u skladu sa planiranom metodologijom nije bila moguća, pa su korišćeni sekundarni podaci.

Ograničenja istraživanja bili su nedovoljna dostupnost zvaničnih podataka i poteškoće u organizaciji i podršci prikupljanja primarnih podataka, realizaciji fokus grupa i intervjua. Period za prikupljanje podataka za kvantitativno istraživanje sa stručnim radnicima produžen je do avgusta, a za kvalitativno istraživanje sa djecom i roditeljima do septembra. Isto tako, struktura učesnika u intervjuiima sa djecom je takva da su djeca na hraniteljstvu bila prekomjerno zastupljena. Postoji i mogućnost da korisnici koji su imali posebno loše iskustvo sa uslugama centra za socijalni rad nisu htjeli da učestvuju u istraživanju.

5. OSNOVNI NALAZI

Analiza ukazuje da je Crna Gora uložila značajne napore i resurse u unaprjeđenje rada centara za socijalni rad u poslednjih 10 godina. U periodu od 2011. godine do 2018. godine povećan je broj radnika za 53%, dodatno je razvijena mreža centara za socijalni rad kroz uvođenje novih centara, uloženi su i značajni resursi u unaprjeđenje kompetencija stručnih radnika, a reforma zakonodavnog okvira je kao osnovne principe zaštite uvela individualizaciju rada, participaciju, zabranu diskriminacije i poštovanje ljudskih prava korisnika, uključujući pravo na život u zajednici i uključenost u život zajednice. To je dovelo do unapređenja kvaliteta rada sa korisnicima, kako u smislu ažurnosti rada sa korisnicima, tako i smislu individualizacije rada. U tom smislu, reforma centara za socijalni rad predstavlja veliki korak u unaprjeđenju kvaliteta usluga za korisnike sistema socijalne zaštite.

Ipak, nisu svi građani imali iste benefite od reforme. Veliki izazov je dostupnost usluga centara za socijalni rad građanima, pri čemu analiza ukazuje da se građanima podrška najčešće pruža u situaciji visokog ili umjerenog rizika, odnosno kada je došlo do značajne štete za korisnika. I kada stupe u kontakt sa centrima za socijalni rad, i pored napora stručnih radnika da im pruže što kvalitetniju uslugu, korisnici centara najčešće i dalje ostaju izolovani iz zajednice, bez podrške koja im je potrebna da bi se ravnopravno sa drugim građanima uključili u društvo.

Osnovni faktori identifikovani u predmetnoj analizi koji su doveli do ovakvog stanja su:

1. Nedovoljno razvijeni mehanizmi proaktivne identifikacije i prevencije
2. Ograničena podrška u zajednici i nedostatak holističkog pristupa u radu
3. Nedovoljna participacija i realizacija prava na zaštitu
4. Nedostatak resursa za implementaciju primijenjenog modela centra za socijalni rad i neefikasno korišćenje postojećih resursa
5. Izazovi u organizaciji rada
6. Izazovi u primjeni modela supervizije
7. Nejasno definisana struktura nadzora nad stručnim radom i neefikasan nadzor nad radom centara za socijalni rad
8. Neusklađenost opisa poslova i nadležnosti sa organizacijom centra za socijalni rad i odsustvo jasnih procedura rada

Specifičniji nalazi i zaključci za svaki od navedenih faktora prikazani su u nastavku teksta

Proaktivna identifikacija i prevencija

Analiza ukazuje da na nivou lokalnih zajednica nisu uspostavljeni efektivni mehanizmi proaktivne identifikacije i prevencije, što dovodi do toga da ne postoje systemske garancije da će osoba kojoj je potrebna podrška sistema socijalne zaštite biti prepoznata od strane centara za socijalni rad. Kao

osnovni faktori koji su barijere za proaktivnu identifikaciju i prevenciju u okviru analize prepoznati su sledeći: a) centri za socijalni rad nisu prisutni u zajednici u dovoljnoj mjeri; b) na nivou centara nisu definisani poslovi obilaska terena kako bi se identifikovala djeca i porodice u riziku, odnosno aktivnosti na terenu; c) ne postoji snažna međusobna povezanost ustanova i organizacija u zajednici; d) kapacitet pružaoca usluga da prepoznaju osobe kojima je potrebna podrška je niska.

Podrška u zajednici i holistički pristup

Analiza ukazuje da u lokalnoj zajednici ne postoje resursi potrebni za efektivno uključivanje korisnika u društvo, kao i da centri u svom radu ne podstiču uključivanje različitih aktera u zajednici, što dovodi do fragmentarnosti podrške. Na nivou direktnog rada kao osnovne barijere u dostavljanju kvalitetne i holističke podrške centara za socijalni rad identifikovani su sledeći faktori:

- Stručni radnici zbog visokog opterećenja i kompleksne dokumentacije i evidencije ne mogu da korisnicima posvete dovoljno vremena kako bi rad bio u potpunosti individualizovan;
- Prilikom zaštite korisnika stručni radnici u ograničenoj mjeri koriste postojeće mehanizme uključivanja predstavnike drugih ustanova i organizacija u zajednici što dovodi do toga da je podrška za korisnike ograničena samo na resurse sistema socijalne zaštite, bez razvijanja mreža podrške u zajednici;
- Rukovodioci službi se prije svega bave raspodelom predmeta, dok u značajno manjoj mjeri rade na uspostavljanju saradnje sa zajednicom;
- Na nivou zajednice nisu u dovoljnoj mjeri razvijeni resursi podrške, kako na nivou sistema socijalne zaštite, tako i drugih sistema.

Participacija i realizacija prava na zaštitu

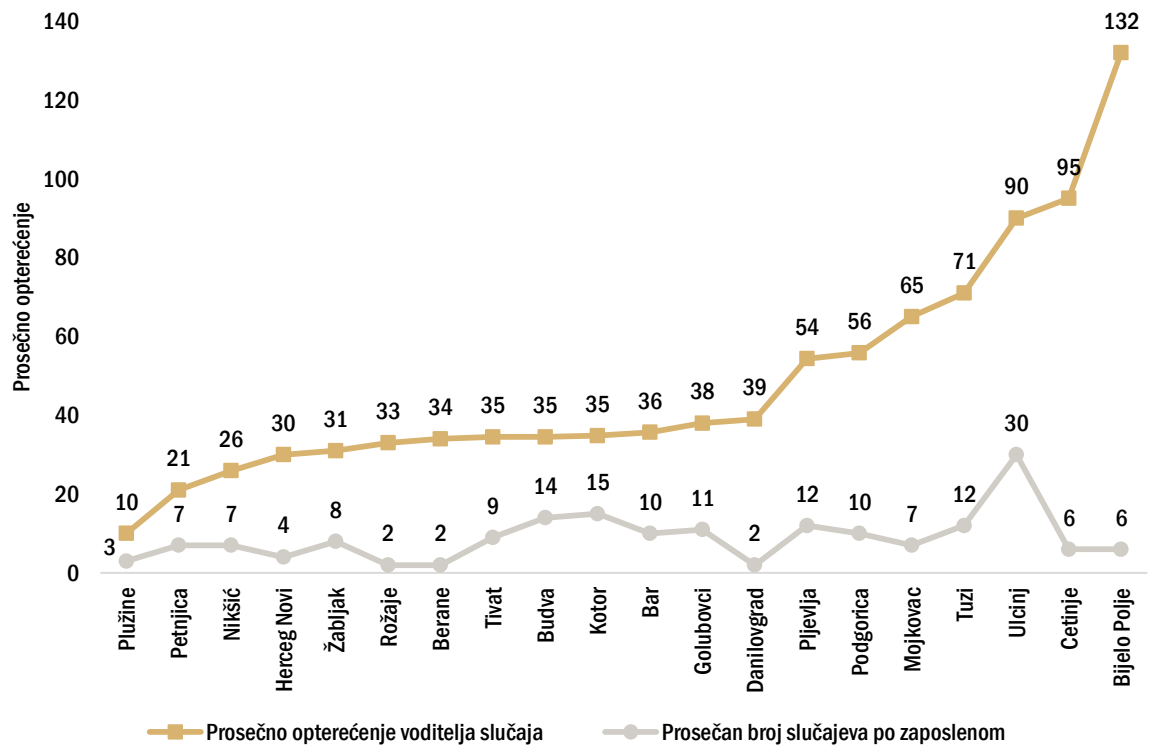
Analiza ukazuje da centri za socijalni rad ne osnažuju korisnike, odnosno da im ne pružaju dovoljno informacija potrebnih za zaštitu prava niti mogućnost da smisleno participiraju u procesu zaštite, što je nespojivo sa primjenom principa najboljeg interesa. Ovakvo postupanje stručnih radnika povezano je sa nedovoljno razvijenim kompetencijama, ali i vremenskim ograničenjima u radu. Disbalansu moći između stručnih radnika i korisnika dodatno doprinosi i to što na nivou centara za socijalni rad nisu uspostavljeni žalbeni mehanizmi, niti mehanizmi zaštite prava korisnika.

Dostupnost i efikasnost upotrebe resursa na nivou centara za socijalni rad

Analiza ukazuje da do ograničenja u kvalitetu usluga koje centri za socijalni rad pružaju korisnicima u velikoj mjeri dovodi nedostatak resursa za implementaciju primijenjenog modela i neefikasno korišćenje postojećih resursa. U tom smislu, identifikovane su sljedeće barijere u radu centara za socijalni rad:

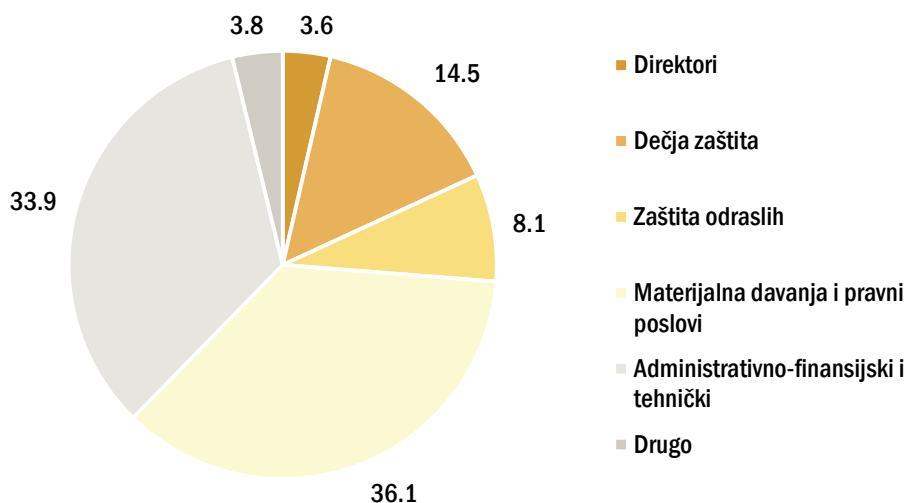
- Broj zaposlenih radnika, a posebno radnika u direktnom radu sa korisnicima, nije dovoljan kako bi se pružile kvalitetne usluge korisnicima;
- Opterećenje stručnih radnika je relativno visoko, posebno novim predmetima – stručni radnici u prosjeku rade na 44 predmeta istovremeno, pri čemu opterećenje varira od 10 do 132, a u prosjeku imaju 9 novih predmeta mjesečno;

Slika. Prosječno opterećenje voditelja slučaja prikazano po sjedištu centra za socijalni rad/područnoj jedinici



- Centri za socijalni rad nesrazmjerno više resursa angažuju na poslovima materijalnih davanja u odnosu na poslove vođenja slučaja, što slabi ulogu centara kao agencije socijalne i dječje zaštite. Analiza ukazuje da se na dječju zaštitu troši 2.5 puta manje resursa nego na materijalna davanja, dok se na zaštitu odraslih troši 4.5 puta manje resursa nego na materijalna davanja. Drugim riječima, 14.5% ljudskih resursa centra troši se na dječju zaštitu, 8.1% na zaštitu odraslih, 36.1% na materijalna davanja. Preostali resursi troše se na upravljanje, administrativno-finansijske i tehničke i druge poslove.

Slika. Struktura upotrebe resursa centara za socijalni rad



- Stručni radnici troše veoma mnogo vremena na evidenciju i dokumentaciju (49%).
- Postoje značajne nejednakosti u organizaciji, kao i raspoloživim ljudskim i materijalnim resursima između različitih centara za socijalni rad, kao i sjedišta centara za socijalni rad i područnih jedinica. Tako broj zaposlenih u odnosu na broj korisnika varira od 591 do 8,047, a procenta radnika u direktnom radu varira od 29.4% do 58.8%.
- Kompetencije stručnih radnika nisu u dovoljnoj mjeri usklađene sa zahtjevima posla. Osim što stručnim radnicima nedostaju specifične kompetencije za rad sa različitim grupama korisnika, nedostaje im i opšte koje se odnose na razumijevanje najboljeg interesa korisnika, prava korisnika i zakonodavni okvir, a pogotovo kada se radi o mladim radnicima. Jedan od razloga za ovo je i što sistem licenciranja i stručnog usavršavanja nije usklađen kompetencijama potrebnim za obavljanje poslova.

Rezultati istraživanja ukazuju na snažan negativan uticaj nedovoljnog broja stručnih radnika i materijalnih resursa na rad sa korisnicima, kako u smislu individualizacije rada, participacije, uključivanja zajednice u zaštitu i poštovanja prava korisnika. Ipak, isto tako, važno je naglasiti da samim smanjenjem opterećenja radnika nije moguće da se postignu željeni efekti bez ulaganja u njihove stručne kompetencije i nadzor na njihovim radom.

Organizacija rada

Analiza ukazuje na značajne izazove u organizaciji rada centara za socijalnu rad, kako na nivou unutrašnje organizacije službi, tako i u odnosu na organizaciju stručnog postupka i menadžmenta ljudskim resursima.

Unutrašnja organizacija službi je u potpunosti u skladu sa postojećim pravnim okvirom tek u 3 od 13 centara za socijalni rad, a dvije trećine jedinica ne ispunjava propisane standarde (58.3%). Značajan napredak ostvaren je na usklađenosti strukture zaposlenih sa zakonodavnim okvirom, pa tek 3.8% radnih mjesta nije u potpunosti usklađeno sa propisima, a u 95.4% slučajeva zaposleni u potpunosti ispunjavaju zakonom propisane kriterijume.

Istraživanje ukazuje na *nedostatke na nivou menadžmenta*. Prakse menadžmenta u centrima za socijalni rad su takve da ne dovode do podjednake opterećenosti stručnih radnika predmetima, niti garantuje da je stručni radnik kome je predmet dodijeljen adekvatno edukovan da radi sa određenim korisnikom. Osnovni faktor koji dovodi do nejednake opterećenosti stručnih radnika je nerazvijenost kriterijuma raspodjele predmeta, pri čemu nešto više od polovine stručnih radnika smatra da ne postoje kriterijumi raspodjele predmeta ili bar da oni sami nisu sa njima upoznati.

Osim nepostojanja kriterijuma, adekvatnu *raspodjelu predmeta* onemogućava odstupanje u organizaciji prijema, pri čemu se u okviru *prijemne procjene* korisnika ne prikuplja dovoljno informacija potrebnih rukovodiocu da odluči koji voditelj slučaja je najadekvatniji za datog korisnika, niti se određuje stepen prioriteta postupanja. Zapošljavanje nedovoljno iskusnih radnika na prijemu, dizajn prijema tako da ne može da se realizuje terenska posjeta kako bi se provjerile činjenice i generalno neadekvatna organizacija prijema značajno otežava dalji rad centra za socijalni rad.

Izazovi su identifikovani i na nivou *vođenja slučaja*. U velikom broju postupaka vođenja slučaja ne poštuju se rokovi. Analiza ukazuje da se rokovi poštuju tek u oko trećine slučajeva, osim prilikom izrade nalaza i mišljenje, kada se rok poštuje u skoro četiri petine slučajeva, a u manjim centrima za socijalni rad i područnim jedinicama identifikovano je odstupanje od vođenja slučaja na način da većinu postupaka stručni radnici sprovode u neformalnim timovima, pri čemu je jedan od njih zadužen da vodi slučaj u informacionom sistemu. U odnosu na predviđene poslove voditelja slučaja, poslovi kod kojih postoji najviše nedostatak u obavljanju su: pružanje podrške i obuka hranitelja, vršenje poslova staratelja, vođenje evidencije djece sa smetnjama u razvoju i odraslih invaliditetom i izveštavanje o njihovom položaju. Ove poslove stručni radnici ili ne obavljaju ili nemaju dovoljno potrebnih kompetencija da ih obavljaju.

Na nivou centara za socijalni rad nisu identifikovane *procedure stimulacije dobrog rada*, kao ni sankcionisanja lošeg, što stvara lošu poslovnu kulturu.

U odnosu na *uticaj informacionog sistema* na rad sa korisnicima, analiza ukazuje da je uvođenje informacionog sistema dovelo do unaprjeđenja kvaliteta rada sa korisnicima, kako u pogledu materijalnih davanja, tako i vođenja slučaja. U okviru analize utvrđene su nedosljednosti u primeni informacionog sistema u okviru vođenja slučaja. Tek 15% voditelja slučaja smatra da informacioni sistem u potpunosti opisuje ono što rade sa korisnicima, a čak 35% smatra da opisuje u maloj mjeri ili skoro uopšte ne opisuje ono što rade sa korisnicima. U nekim centrima stručni radnici predmete u sistem unose sa značajnim zakašnjenjem ili ih ne unose uopšte, pri čemu tek 46.3% voditelja slučaja unosi 90% ili više predmeta na kojima radi u informacioni sistem.

Kao jedan od velikih izazova u organizaciji rada centra za socijalni rad koji je angažovao velike resurse centra bila je primjena odredbe Zakona o socijalnoj zaštiti kojim je predviđena *doživotna naknada za majke sa troje ili više dece*. Ove naknade su počele da se isplaćuju od 2016. godine, a koja je 2017. godine proglašena kao neustavna, a kako se radi o kompleksnim postupcima rad na ovim predmetima angažovao je značajne resurse centara što je otežalo njihovo normalno funkcionisanje.

Izazovi u primeni modela supervizije

Istraživanje ukazuje da planirani model supervizije nije adekvatan, kao i da se supervizija u veoma ograničenom obimu realizuje. Dve trećine voditelja slučaja (64.8%) nije učestvovalo tokom 2017. godine u grupnim supervizijama, a 38.9% ni u individualnoj. Supervizija se pretežno sprovodi kroz konsultacije u radu na konkretnom slučaju, bez organizovane edukativne i podržavajuće supervizije. Jedan od razloga za to je i to što su supervizori u istoj mjeri opterećeni predmetima kao i voditelji slučaja, iako je to u suprotnosti za zakonodavnim okvirom. Dodatni izazov, kada govorimo o internoj superviziji od strane Zavoda za socijalnu i dečju zaštitu je i što supervizori nisu prisutni na terenu i ne organizuju se ni individualne ni grupne supervizije, pri čemu se supervizija pre svega vrši telefonski. U tom smislu, supervizori imaju pre svega uvid u dokumentaciju o korisniku. Ovakav kontekst obavljanja poslova supervizije ne obezbeđuje adekvatne uslove obimnije podrške voditeljima slučaja kada im je potrebna podrška, niti omogućava uvid u kompetencija i znanja voditelja slučaja niti njihovo usmeravanje u smislu profesionalnog razvoja. Kao izazove za primenu supervizije stručni radnici identifikuju još i neadekvatne kriterijume za izbor supervizora i nedostupnost supervizora u područnim jedinicama.

Nadzor nad radom centara za socijalni rad

Analiza zakonodavnog okvira, ali i podaci na terenu ukazuju da nadzor nad radom centara za socijalni rad nije efikasan niti jasno definisan. Na nivou sistema socijalne zaštite nije alocirano dovoljno resursa, niti su razvijene procedure nadzora što značajno ograničava primjenu zakonodavnog okvira u praksi. Na to ukazuju brojna navedena odstupanja od propisanih modela rada, koja je lako identifikovati u okviru nadzora.

Dizajn centara za socijalni rad i normiranje poslova

Analiza ukazuje da reforme na nivou organizacije centra za socijalni rad nisu bile u dovoljnoj mjeri ispraćene promjenama u organizaciji rada centara za socijalni rad. Tokom reforme centrima za socijalni rad dodijeljen je veliki broj javnih ovlašćenja i drugih poslova te centri za socijalni rad vrše poslove agencije za socijalnu i dječju zaštitu, organa starateljstva, organa nadležnog za materijalna davanja i organa nadležnog za vođenje različitih evidencija, izvještavanje o socijalnom položaju građana i poslove razvoja sistema na lokalnom nivou. Promjenu poslova i nadležnosti centara za socijalni rad nije pratila i procjena mogućnosti da centri za socijalni rad ove poslove obave, niti je izvršeno normiranje poslova, što je dovelo do neusklađenosti resursa centara, organizacije centara i zahtjeva koji se stavljaju pred centre. Analiza ukazuje da je veoma teško organizovanje posla u odnosu na trenutno uspostavljene službe, da stručni radnici ne mogu da kontrolišu rad, kao i da obavljanje poslova zahtijeva suviše širok spektar znanja da bi se svi poslovi adekvatno sproveli. Dodatno, nijesu izrađena ni stručna uputstva za obavljanje pojedinačnih poslova, što dovodi do značajne razlike u praksama rada između centara.

Posebni izazovi u rada centara postoje u odnosu na organizacije poslova hraniteljstva. Istraživanje ukazuje na sljedeće slabosti u funkcionisanju hraniteljstva

- Voditelji slučaja nedovoljno rade na razvoju hraniteljstva. Tako čak dve trećine voditelja slučaja (62.5%) njih nije organizovalo obuke za hranitelje tokom 2017. godine.
- Zabilježeni su slučajevi smještaja djece u porodice koje nisu adekvatno obučene.

Ipak, hraniteljske porodice sa kojima smo razgovaralo obezbjeđuju djeci sve uslove za rast i razvoj i pružaju individualizovanu brigu.

6. PREPORUKE

Na osnovu istraživanja, a uz konsultacije sa Ministarstvom rada i socijalnog staranja, Zavodom za socijalnu i dječju zaštitu, UNICEF-om i UNDP-em, kreirane su preporuke za unaprjeđenja sistema kako na nivou zakonodavnog i strateškog okvira, tako i na nivou rada Vlade Crne Gore, Ministarstva rada i socijalnog staranja, Zavoda za socijalnu i dječju zaštitu, jedinica lokalne samouprave i centara za socijalni rad. Preporuke su grupisane u skladu sa strukturom nalaza.

1 Preporuke u odnosu na unaprjeđenje mehanizma proaktivne identifikacije i prevencije

P1: Vlada Crne Gore na nacionalnom nivou i jedinice lokalne samouprave na lokalnom nivou treba da rade na jačanju postojećeg mehanizama prevencije i proaktivne identifikacije kroz jačanje inspektorske saradnje i razvoj kapaciteta pružaoca usluga da prepoznaju građane u riziku. Ovo podrazumijeva: a) unaprjeđenje koordinacije ustanova i organizacija u zajednici u aktivnostima prevencije i proaktivne identifikacije građana u riziku; b) razvoj kompetencija zaposlenih u svim ustanovama koje su u kontaktu sa građanima da prepoznaju građane kojima je potrebna podrška sistema socijalne zaštite i upute ih na podršku.

P2: Ministarstvo rada i socijalnog staranja treba da ojača funkciju prevencije i proaktivne identifikacije na nivou centra za socijalni rad. Ovo podrazumeva: a) uvođenje u sistematizaciju poslova stručnih radnika aktivnosti koje se odnose na proaktivan rad sa zajednicom, a prije svega informisanje građana o dostupnim pravima i uslugama, terenski rad i identifikaciju građana u riziku, razvoj saradnje sa organizacijama i ustanovama u zajednici i jačanje neformalnih mreža u zajednici i uspostavljanje jačih veza centra za socijalni rad sa zajednicom; b) uspostavljanje formalnih procedura informisanja korisnika i indikatora za identifikaciju korisnika u riziku.

2 Preporuke u odnosu na unaprjeđenje kvaliteta rada sa korisnicima i razvoja holističke podrške

P3: Kako bi se povećalo vrijeme koje stručni radnici posvećuju korisnicima, što je preduslov obezbjeđivanja kvalitetne i holističke podrške, Ministarstvo rada i socijalnog staranja što prije treba da poveća broj zaposlenih radnika u direktnom radu sa korisnicima.

P4: Vreme koje stručni radnici mogu da posvete korisnicima može se povećati i smanjenjem vremena koje posvećuju administrativnim poslovima, pa Zavod za socijalnu i dječju zaštitu i Ministarstvo rada i socijalnog staranje treba da rade na reviziji dokumentacije i evidencije tako da se opterećenje stručnih radnika administrativnih poslova smanji sa 49% koliko trenutno iznosi na najviše 25%.

P5: Vlada Crne Gore i Ministarstvo rada i socijalnog staranja treba da rade na uspostavljanju odgovornosti za socijalno uključivanje ranjivih građana na nivou svih institucija i organizacija i uspostave obavezu učešća predstavnika drugih organizacija i ustanova u procesima procene i planiranja zaštite.

P6: Rukovodioci u centrima za socijalni rad više pažnje treba da posvete uspostavljanju mreža podrške u zajednici za korisnike i generalno povezivanju centara sa ustanovama i organizacijama u lokalnoj zajednici.

P7: Svi stručni radnici veću pažnju treba da posvete uključivanju drugih ustanova i organizacija, kao i stručnjaka iz zajednice u faze procjene i planiranja, odnosno pružanja podrške.

P8: Zavod za socijalnu i dječju zaštitu u godišnje izvještavanje treba da uvede i praćenje povezanosti centara za socijalni rad sa zajednicom.

P9: Kako bi se razvili potrebni resursi na nivou zajednice Vlada Crne Gore pojača napore na razvoju usluga socijalne zaštite u zajednici, posebno u domenu održivosti finansiranja usluga.

P10: Ministarstvo rada i socijalnog staranja treba da posebnu pažnju posveti razvoju usluga važnih za samostalni život korisnika koji su u riziku od izdvajanja iz porodice, odnosno institucionalizacije, kao i korisnika koji izlaze iz ustanova socijalne zaštite.

3 Preporuke u odnosu na unaprjeđenje participacije i poštovanja prava korisnika

P11: Zavod za socijalnu i dječju zaštitu treba da pruži podršku centrima koja se odnosi na razvoj praksi koje omogućavaju participaciju korisnika u procjeni i planiranju zaštite, odnosno osnaživanja korisnika.

P12: Stručni nadzor nad radom centara za socijalni rad kao jedan od segmenata nadzora treba da obavezno definiše primjenu postupaka participacije korisnika u zaštiti.

P13: Ministarstvo rada i socijalnog staranja treba da radi na uvođenju formalnog mehanizma za zaštitu prava korisnika na nivou centara za socijalni rad. Ovo je moguće ostvariti kroz uvođenje pozicije zaštitnika prava korisnika, koji bi bio zadužen da informiše korisnike o njihovim pravima, žalbenom mehanizmu i u oblasti rada na žalbama direktno odgovarao ministarstvu nadležnom za socijalno staranje.

4 Preporuke u odnosu na unaprjeđenje resursa centara za socijalni rad

P14: Ministarstvo rada i socijalnog staranja treba da što prije izvrši izmjene zakonodavnog okvira kako bi se promijenio standard kojim se određuje broj stručnih radnika u centrima, pri čemu je potrebno da se osim broja stanovnika, kao kriterijum za određivanja broja stručnih radnika uzme u obzir i broj korisnika kao i karakteristike teritorije koju centar za socijalni rad pokriva.

P15: Ministarstvo rada i socijalnog staranja treba da poveća broj voditelja slučaja na nivou sistema za 80%, tako da se broj novih predmeta smanji na 5 mjesečno, za šta je potrebno zaposliti još 50 stručnih radnika.

P16: Ministarstvo rada i socijalnog staranja treba da ograniči broj korisnika po voditelju slučaja na najviše 50 radnika.

P17: Ministarstvo rada i socijalnog staranja treba da kreira plan preraspodjele radnih mjesta tako da je podjednako opterećenje stručnih radnika u svim centrima za socijalni rad i revidira sistematizaciju, vodeći računa da najmanje 50% zaposlenih u svakom centru radi direktno sa korisnicima.

P18: Ministarstvo rada i socijalnog staranja treba da izvrši preraspodjelu radnika u okviru centra, tako što bi se od trenutno zaposlenih 72 stručna radnika na materijalnim davanjima 50 preraspodijelili na vođenje slučaja, čime bi se u potpunosti ispunili zahtjevi za povećanjem broja voditelja slučaja, i paralelno stvorili uslovi da finansijsko-administrativne poslove koji su do sada obavljali stručni radnici na materijalnim davanjima obavljaju finansijsko-administrativni.

P19: Ministarstvo rada i socijalnog staranja treba da unaprijedi rad stručnih radnika na materijalnim davanjima. Posao stručnih radnika na materijalnim davanjima u tom smislu bio bi izrada nalaza i mišljenja kada je to potrebno uz podršku finansijsko-administrativnih radnika, proaktivna identifikacija građana kod kojih su prisutni faktori vulnerabilnosti i povezivanje korisnika sa resursima u zajednici i podrška korisnicima da prevaziđu nepovoljnu finansijsku situaciju.

P20: Ministarstvo rada i socijalnog staranja i Zavod za socijalnu i dječju zaštitu u što kraćem periodu treba da izrade okvir za razvoj kompetencija stručnih radnika u odnosu na različite grupe poslova, koji bi činio sistem kompetencija i vještina koje stručni radnik treba da razvije kako bi na kvalitetan način pružao podršku korisnicima sa različitim izazovima.

P21: Zavod za socijalnu i dječju zaštitu treba da podstiče razvoj obuka u odnosu na uspostavljeni okvir razvoja kompetencija, a posebno u oblasti primjene najboljeg interesa, procjeni zasnovanoj na prepoznavanju snaga i resursa, rada sa djecom sa smetnjama u razvoju i invaliditetom.

P22: Ministarstvo rada i socijalnog staranja treba da ojača prakse organizacione socijalizacije novih radnika uz učešće Zavoda za socijalnu i dječju zaštitu u procesu uvođenja u posao novih radnika.

P23: U smislu unaprjeđenja organizacije rada Ministarstvo rada i socijalnog staranja posebno treba da razmotri standarde i poslove koje realizuju područne jedinice. U narednom periodu potrebno je osnažiti funkcionalnu povezanost područnih jedinica i sjedišta centara za socijalni rad, pri čemu treba da se donesu jasni kriterijumi uspostavljanja područnih jedinica i centara za socijalni rad u odnosu na broj stanovnika i potrebe za podrškom na teritoriji jedinice lokalne samouprave.

P24: Kako bi se unaprijedio kvalitet rada sa korisnicima i prisustvo radnika centra u zajednici, Ministarstvo rada i socijalnog staranja treba da nabavi dodatna vozila i obezbedi bolje uslove rada za centar u Podgorici i Budvi.

5 Preporuke u odnosu na unaprjeđenje organizacije rada centara za socijalni rad

P25: Ministarstvo rada i socijalnog staranja revidira statute i sistematizacije radnih mesta u centrima za socijalni rad kako bi se struktura i broj službi uskladili sa zakonodavnim okvirom.

P26: Potrebno je da se uspostave jasni kriterijumi i garancije prilikom raspodjele predmeta kako bi se osiguralo da stručni radnici imaju adekvatne kompetencije da rade sa konkretnim korisnikom za kojeg su zaduženi.

P27: Zavod za socijalnu i dječju zaštitu treba da poveća podršku centrima za socijalni rad u smislu razvoja praksi menadžmenta u socijalnoj zaštiti i radi na razvoju kulture koja podstiče razvoj stručnih radnika, inovativnost i učenje.

P28: Ministarstvo rada i socijalnog staranja treba da uspostavi mjere nagrađivanja radnika koji pokazuju izvrsnost u radu, a direktori centara za socijalni rad treba da promovišu kvalitetan rad i sankcionišu neodgovorno postupanje.

P29: Rukovodioci u centrima za socijalni rad treba da u svom radu više pažnje posvete poštovanju rokova i da se posebno da se u radu centara za socijalni rad uvede određivanje prioriteta prilikom prijemne procjene, realizacija usmjerene procena, formiranje odgovarajućeg tima u slučajevima kada je to potrebno i ažurnosti u korišćenju informacionog sistema u svim postupcima stručnog rada.

P30: Postupak vođenja slučaja učini fleksibilnijim, ali isto tako i da vrši veći nivo kontrole nad poštovanjem rokova. U tom smislu potrebno je da se period za završetak početne procjene produži minimalno na mjesec dana, pri čemu i u tom periodu centar treba da preduzima neophodne mjere zaštite.

P31: Kako bi se osigurala funkcionalnost prijemne procene, odnosno ojačao mehanizam kontrole „ulaska“ u centar za socijalni rad, ali isto tako i pružila osnovna podrška procjene i upućivanja na druge ustanove i organizacije za djecu i porodice u niskom riziku, Ministarstvo rada i socijalnog staranja treba da preciznije definiše proces prijema i u centrima za socijalni rad koji imaju veći broj zaposlenih uspostavi prijemne kancelarije. Prijemnu procjenu potrebno je revidirati tako da se omogući i izlazak na teren u cilju realizacije prijemne procjene.

6 Preporuke u odnosu na unaprjeđenje supervizije

P32: Ministarstvo rada i socijalnog staranja i Zavod za socijalnu i dječju zaštitu treba da rade na daljem uređenju modela supervizije, što podrazumeva sljedeće: a) uspostaviti pozicije interne supervizije u svim centrima, ili na regionalnom principu, pri čemu Zavod za socijalnu i dječju zaštitu ne treba da vrši poslove interne supervizije; b) razvoj modela eksterne supervizije koju bi pružao Zavod za socijalnu i dječju zaštitu i kojom bi se obuhvatile i druge ustanove socijalne zaštite i pružaoci usluga socijalne zaštite.

P33: Zavod za socijalnu i dječju zaštitu treba da razvije dodatne kriterijume za izbor supervizora, tako da se osigura da supervizor ima kompetencije potrebne za vrše supervizije u službi u kojoj radi.

P34: Potrebno je da se kroz Pravilnik o superviziji definiše razlika između interne i eksterne supervizije, obaveze supervizora, kriterijume za imenovanje i razrješenja supervizora.

P35: Supervizori ne smeju da budu u podjednakoj meri opterećeni kao i voditelji slučaja. Ipak, zbog visokog opterećenja voditelja slučaja predmetima, isključivanje supervizora iz direktnog rada dovelo bi do daljeg opterećenja voditelja slučaja, što može imati negativan uticaj na kvalitet rada voditelja slučaja. U tom smislu razvoj supervizije neraskidivo je povezan sa smanjenjem opterećenja stručnih radnika predmetima.

P36: Supervizori treba da rade na jačanju edukativne funkcije supervizije kroz podršku stručnim radnicima da razviju specifične kompetencije i vještine potrebne za rad na prevazilaženju različitih izazova sa kojima se korisnici suočavaju.

7 Preporuke u odnosu na unaprjeđenje nadzora nad stručnim radom

P37: Ministarstvo rada i socijalnog staranja treba da izdvoji veće resurse namijenjene vršenju nadzora i kontroli stručnog rada i formira posebnu organizacionu jedinicu sa ovim nadležnostima;

P38: Ministarstvo rada i socijalnog staranja treba da izradi smjernice i standarde za nadzor i kontrolu stručnog rada.

8 Preporuke u odnosu na unaprjeđenje dizajna centra za socijalni rad i normiranja poslova

P39: Ministarstvo rada i socijalnog staranja i Zavod za socijalnu i dječju zaštitu treba da rade na unaprjeđenju funkcionalnosti organizacija rada u okviru kompleksne institucije kao što je centar za socijalni rad i uredi jasnije organizacionu strukturu i opise poslova sa dodijeljenim nadležnostima. U tom smislu potrebno je da se:

- Izrade norme za obavljanje svakog od poslova za koje je centar za socijalni rad nadležan.
- Izrade stručna uputstva i smjernice za obavljanje svakog od poslova za koje je centar za socijalni rad nadležan.
- Uskladi organizacija službi i opisi poslova sa zadacima koji su delegirani centrima. U tom smislu važno je minimalno razdvojiti poslove starateljstva od poslova socijalne i dječje zaštite u užem smislu, odnosno procjene i organizovanja podrške korisnicima koji su žrtve nasilja i zanemarivanja.
- Revidira nadležnosti i obaveze koje su dodijeljene centrima za socijalni rad od strane drugih sistema, a pogotovo Zakonom o zaštiti od nasilja u porodici. Minimalno je potrebno ukinuti obavezu centra za socijalni rad da realizuje redovne posjete svim porodicama koje imaju člana sa smetnjama u razvoju i izvještava o njihovom položaju.

P40: Potrebno je da Ministarstvo rada i socijalnog staranja uspostavi poziciju savjetnika za hraniteljstvo na nivou centara za socijalni rad ili formira nezavisnu institucije koja bi zapošljavala savjetnike za hraniteljstvo.