

Socijalni karton u Crnoj Gori – informacioni sistem socijalnog staranja Obećanje bez pokrića?

Decembar, 2012. godine

Sažetak

Realizacijom projekta "Socijalni karton – informacioni sistem socijalnog staranja" Ministarstvo rada i socijalnog staranja po prvi put će stvoriti evidenciju socijalno ugrožene populacije, što će biti osnov za prilagođavanje normativnog okvira kojim se propisuju uslovi i kriterijumi za ostvarivanje prava i pristup socijalnim uslugama. Jačanje stručnih kapaciteta Ministarstva rada i socijalnog staranja za analitički i istraživački rad je uslov kreiranja politike socijalnog staranja na nacionalnom i lokalnom nivou, ali i racionalizacije sredstava koja čine najveći dio budžeta Crne Gore.

Rad na ovom projektu otežava činjenica da normativni okvir u oblasti socijalnog staranja još uvijek nije uspostavljen. Podzakonski akt kojim se reguliše način izrade socijalnog kartona nije donijet. Nevladine organizacije, kao i profitni sektor, iako prepoznati kao pružaoci vaninstitucionalnih socijalnih usluga, nijesu obavezani da razmjenjuju podatke sa centrima za socijalni rad. Ovo ostavlja prostor za greške uključenosti i unosi protivrječnosti u reformu socijalnog staranja, koja prioritet daje upravo pružanju socijalnih usluga.

Da bi se postiglo ciljano usmjeravanje materijalnih davanja, racionalizovalo planiranje socijalne politike i povećalo povjerenje u sistem socijalne zaštite, potrebno je nastaviti rad na rješavanju problema koji potrebe socijalno ugroženog stanovništva čine i dalje prostorom za zloupotrebe. U prvom planu to je obezbjeđivanje validnih podataka, do kojih bi se došlo regulisanjem nelegalne gradnje i suzbijanjem sive ekonomije. Potrebno je što prije uspostaviti evidenciju nelegalno izgrađenih objekata i intenzivirati rad na suzbijanju sive ekonomije. Uspostavljanje protokola saradnje i omogućavanje razmjene podataka razradom strategije interoperabilnosti između institucija relevantnih za ostvarivanje prava je uslov izrade socijalnog kartona, kao korisnog instrumenta za ciljano usmjeravanje sredstava. Zabrinjava činjenica da samo ova faza projekta zahtijeva rok koji se poklapa sa rokom završetka projekta. Rad na projektu treba intenzivirati, posebno kada je u pitanju dalje planiranje nadogradnje i održavanja sistema. Ipak, u pitanju je dogoročni projekat od strateškog značaja za sistem socijalnog staranja pa je potrebno razmotriti mogućnost produžavanja roka za završetak projekta.

UVOD

Projekat "Socijalni karton – informacioni sistem socijalnog staranja" predstavlja namjeru Vlade Crne Gore da stvori jedinstvenu bazu podataka o (potencijalnim) korisnicima prava u sistemu socijalnog staranja i na taj način bolje usmjeri sredstva iz budžeta za ovu oblast, standardizuje postupak odlučivanja o ostvarenju socijalnih prava, smanji zloupotrebe i obezbijedi efikasnije planiranje različitih mjera i programa namijenjenih socijalno ugroženoj populaciji. Od realizacije ovog projekta zavisi ne samo uspješnost reorganizacije rada centara za socijalni rad već i kompletna reforma sistema socijalnog staranja.

Cilj ove analize je da ukaže na očekivane efekte informacionog sistema, da iza-zove uspostavljanje ovakvog sistema socijalnog staranja i ponudi preporuke za unapređenje dalje realizacije ovog projekta, čemu je djelimično doprinijela i uporedna praksa zemalja u regionu.

Šta je socijalni karton?

Višestruki pokušaji i odlaganja Vlade Crne Gore da uvede socijalni karton uticali su na promjenu samog koncepta projekta. Razlike se odnose na način prikupljanja podataka, postavljene prioritete i osnovnu svrhu projekta.

Uredba o socijalnom kartonu iz 2001. godine je socijalni karton definisala kao "skup podataka o domaćinstvima u Republici Crnoj Gori, njihovoj imovini, prihodima, specifičnim rashodima, socijalnim potrebama i potrebama u pogledu

zdravstvene zaštite”.¹ Osnovni cilj projekta je bio definisati socijalni status domaćinstava i na osnovu pouzdane evidencije o broju socijalno ugroženih vršiti transparentniju i pravičniju preraspodjelu sredstava ka siromašnijim slojevima stanovništva.

Nerazvijenost informacionih tehnologija i mehanizama međuinstitucionalne saradnje uslovi su potrebu da se socijalni karton izrađuje “od vrata do vrata”², što je zahtijevalo mnogo vremena i novca.

Prioritet izrade socijalnih kartona za sve građane Vlada Crne Gore je zamijenila uspostavljanjem informacionog sistema socijalnog staranja. Prilikom

Prošlo je 12 godina otkako Vlada Crne Gore pokušava realizovati projekat Socijalni karton.

ponovnog razmatranja mogućnosti realizacije ovog projekta 2007. godine, *socijalni karton je definisan kao elektronska baza podataka o korisnicima prava u sistemu socijalnog staranja, nastala kao posljedica uspostavljanja informacionog sistema koji povezuje i omogućava automatsku razmjenu podataka između institucija relevantnih za ostvarivanje prava u sistemu socijalnog staranja*. Pravni, organizacioni i finansijski (ne) uslovi za sprovođenje projekta uzrokovali su još jedno odlaganje projekta – umjesto 2009. godine Vlada je završetak projekta planirala za 2011. godinu.³

Neuspješni tender za nabavku integrisanog informacionog sistema i nedostatak pouzdane evidencije o korisnicima prava na materijalna davanja u sistemu socijalnog staranja⁴ uslovi su ponovno odlaganje realizacije projekta.

Konkretno pomake u realizaciji projekta *Socijalni karton* napravilo je predstavništvo UNDP-a u Crnoj Gori. U saradnji sa Kabinetom potpredsjednika Vlade za ekonomsku politiku i finansijski sistem, UNDP je definisao projektni zadatak, budžet projekta i svoje učešće u projektu.⁵ Prioritet projekta je uspostavljanje informacionog sistema socijalnog staranja, a ne izrada socijalnog kartona. *Informacioni sistem socijalnog staranja je elektronska verzija socijalnog kartona koji će podržati poslovne procese u sistemu socijalnog staranja i obezbijediti precizan uvid u lične i druge podatke korisnika neophodne za pristupanje programima socijalne zaštite*.⁶ Razlika u odnosu na prethodni koncept odnosi se na evidentiranje i izradu socijalnih kartona svih podnosilaca zahtjeva za ostvarenje nekog prava u sistemu socijalnog staranja, a ne samo korisnika prava.

Cijena projekta

Ukupna vrijednost projekta⁷ “*Socijalni karton – informacioni sistem socijalnog staranja*” je četiri miliona eura.⁸ Za sada je izvjesna realizacija samo prve faze projekta, koja predviđa obuhvat materijalnih davanja socijalne i dječje zaštite, usluge koje pruža centar za socijalni rad, program subvencioniranja električne energije i program poljoprivrednih penzija. Druga faza se odnosi na obradu prava boračko-invalidske zaštite i uspostavljanje posebnih informacionih sistema u ustanovama socijalne i dječje zaštite. Prema projektnom planu, prva faza se završava u novembru 2014. godine. Druga faza se, ukoliko se bude realizovala, završava 2016. godine.

Ukupna vrijednost prve faze projekta “*Socijalni*

1 Član 2, stav 1 Uredbe o socijalnom kartonu („Sl. list RCG“ br. 41/01)

2 Uredba je predviđala da se podaci za socijalni karton prikupljaju popunjavanjem formulara, prijavom građana centrima za socijalni rad i preuzimanjem podataka iz evidencije nadležnih organa.

3 Ovo je predviđeno Akcionim planom strukturnih reformi u oblastima zdravstva, prosvjete i nauke, rada i socijalnog staranja za period 2010-2011. godine, *Izveštaj o radu i stanju u upravnim oblastima Ministarstva rada i socijalnog staranja za 2009. godinu*

4 Nepostojanje jedinstvene evidencije o korisnicima prava uslovi je da prije početka projekta Ministarstvo rada i socijalnog staranja, preko centara za socijalni rad, provjeri osnovanost korišćenja prava na materijalno obezbjeđenje i dječji dodatak, kako bi utvrdilo da li postoji greška uključenosti.

5 Ministarstvo rada i socijalnog staranja Vlade Crne Gore i predstavništvo UNDP-a u Crnoj Gori u maju 2012. god. potpisali su *Sporazum o implementaciji projekta Socijalni karton – informacioni sistem socijalnog staranja*

6 Vlada Crne Gore – *Informacija o aktivnostima u vezi sa projektom Socijalni karton*, 2012. god.

7 Za projekat Socijalni karton u budžetu Crne Gore za 2009. godinu izdvojeno je 400 hiljada eura, a u budžetu za 2010. godinu 900.000 eura. Ukupna vrijednost projekta je procijenjena na 1 milion i 920 hiljada eura, *Zapisnik sa 33. sjednice Odbora za zdravstvo, rad i socijalno staranje Skupštine Crne Gore, održane 29. novembra 2010. godine*.

8 *Projekat Socijalni karton – ekspertski uvid u procjenu situacije*, dokument UNDP-a

karton – informacioni sistem socijalnog staranja” je 1.279. 979 eura, uz učešće UNDP-a u iznosu od 127. 979 hiljada eura.⁹

Zašto i za koga je potreban socijalni karton?

Jedan od ključnih problema sistema socijalnog staranja je nemogućnost obuhvata odgovarajućim oblicima zaštite svih socijalno ugroženih stanovnika Crne Gore.¹⁰ Pouzdana evidencija ove kategorije stanovništva ne postoji, kao ni evidencija o korisnicima prava u sistemu socijalnog staranja. Postoji samo evidencija koju omogućava SODIS sistem – informacioni sistem socijalne i dječje zaštite. SODIS sadrži bazu podataka o broju korisnika materijalnog obezbjeđenja i dječjeg dodatka.¹¹ Nedostatak SODIS-a je što se greške pri obračunu ili formiranju fajlova ispravljaju ručno, odnosno ne može se spriječiti unos netačnih podataka, što ostavlja prostor za zloupotrebu. Kako centri za socijalni rad u Crnoj Gori (njih 10) i osam područnih jedinica centara za socijalni rad (od njih 11) koriste različita softverska rješenja,¹² koja onemogućavaju međusobnu razmjenu podataka i njihovo integrisanje u centralnu bazu podataka u Ministarstvu rada i socijalnog staranja, jasno je da je otežana razmjena informacija između baza na lokalnom i nacionalnom nivou. Ovo otvara mogućnost za potencijalno korišćenje jednog istog prava na teritoriji više jedinica lokalne samouprave i uslovljava neprecizno izvještavanje Ministarstva rada i socijalnog staranja.

Ako uz to uzmemo i postojanje greške uključenosti, odnosno mogućnost zloupotrebe prava od onih koji ne bi trebalo da ostvaruju pravo na materijalno davanje u sistemu socijalnog staranja, a ipak ga ostvaruju jer formalno–pravno zadovoljavaju sve zakonske uslove, dobijamo jasnu sliku o kompleksnosti projekta “*Socijalni karton*”.

Vlada Crne Gore je prilikom definisanja aktuelnog modela projekta “*Socijalni karton*” predvidjela da socijalni karton imaju svi koji se budu obratili centrima za socijalni rad, kao primarnoj instituciji na koju se adresiraju socijalni problem. Svi odbijeni zahtjevi će se registrovati i periodično će se razmatrati uzroci isključenosti, što će podsticati reforme socijalnog zakonodavstva. Ova evidencija će biti osnov za naučno-istraživački i analitički rad i kreiranje namjenskih socijalnih mjera, programa i usluga koje korespondiraju s iskazanim potrebama krajnjih korisnika.

Kako je zamišljen projekat Socijalni karton – informacioni sistem socijalnog staranja?

Informacioni sistem socijalnog staranja povezujuće baze podataka institucija relevantnih za ostvarivanje prava u sistemu socijalnog staranja i to: centara za socijalni rad, Ministarstva unutrašnjih poslova, Zavoda za zapošljavanje, Ministarstva prosvjete i sporta, Uprave za nekretnine, Fonda PIO, Fonda za zdravstveno osiguranje i Poreske uprave.

Socijalni karton će sadržati podatke koji se odnose na prikaz trenutnog stanja (socijalna anamneza¹³), prikaz preduzetih mjera (socijalno pravo i/ili usluga koje koristi) i prikaz promjena stanja (prestanak korišćenja prava/usluge). Informacioni sistem socijalnog staranja će uvesti pravilo da se kompletna evidencija o (potencijalnim) korisnicima prava vodi u elektronskom obliku.¹⁴ U Informacionom sistemu će u elektronskom obliku postojati svi podaci koji su proizvod primjene zakona relevantnih za rad centra za socijalni rad: Zakona o zaštiti od nasilja

9 Vlada Crne Gore – *Informacija u vezi s aktivnostima u vezi sa projektom Socijalni karton*

10 *Strategija za suzbijanje siromaštva i socijalne isključenosti za period 2007- 2011.*

11 *Izveštaj o radu i stanju u upravnim oblastima Ministarstva rada i socijalnog staranja za 2009. godinu*

12 http://www.unicef.org/montenegro/media_16426.html

13 Opšti podaci, podaci o materijalnim, porodičnim, stambenim, zdravstvenim prilikama korisnika socijalnih prava, sa predlogom i mišljenjem socijalnog radnika o načinu prevazilaženja nepovoljne situacije.

14 Lični karton, list praćenja i dosije korisnika vode se kao dokumentacija na papiru, dok se obrasci za ostvarivanje prava (koji su propisani odgovarajućim pravilnicima), kao i izvještaji o broju korisnika socijalnih prava, vode u elektronskoj formi. Centri za socijalni rad vode elektronsku evidenciju o broju korisnika materijalnog obezbjeđenja i dječjeg dodatka, a u excel tabelama vode evidenciju korisnika drugih prava iz socijalne i dječje zaštite.

u porodici, Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti, Krivičnog zakonika (u dijelu koji se odnosi na maloljetničku delinkvenciju) i Porodičnog zakona.

Prvi korak u izradi socijalnih kartona je podnošenje zahtjeva za ostvarivanje nekog socijalnog prava. Ovlašćeno lice centra za socijalni rad, unosom jedinstvenog matičnog broja, pokreće proces automatskog prikupljanja podataka – pregledom baza podataka institucija relevantnih za ostvarivanje socijalnih prava.¹⁵

Automatizacija procesa prikupljanja, obrade i ažuriranja podataka značajno će uštediti vrijeme i novac kako (potencijalnih) korisnika prava i usluga tako i stručnih radnika centara za socijalni rad. Uspostavljanjem informacionog sistema će se povećati usmjerenost i efikasnosti materijalnih davanja *smanjenjem* grešaka uključenosti i isključenosti.

Informacioni sistem olakšava proces reorganizacije rada centara za socijalni rad, jer će unaprijediti administrativne procedure i olakšati poslovne procese, ali i kvalitet usluga omogućavanjem da se stručni radnici centara za socijalni rad bave problemima njihovih klijenata, a ne papirima. Stručni radnik centra za socijalni rad će moći istog dana da utvrdi podobnost podnosioca zahtjeva za ostvarivanje prava. Olakšaće se proces izvještavanja Ministarstva rada i socijalnog staranja o sprovođenju programa socijalnog staranja i unaprijediti sistem planiranja mjera, programa i ukupnih resursa za oblast.

Izazovi uspostavljanja informacionog sistema socijalnog staranja

Iako je projekat izrade socijalnog kartona u toku, ne postoji pravni propis koji reguliše jasnu podjelu nadležnosti ili obaveze nadležnih

institucija.¹⁶ Izrada socijalnog kartona odnosno vođenje evidencije mora biti regulisano posebnim podzakonskim aktom, a Zakon o socijalnoj i dječjoj zaštiti još uvijek nije usvojen. Nažalost, ni Predlog novog Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti ne daje jasnu podjelu nadležnosti između centara za socijalni rad i nadležnih organa lokalne uprave kako bi se spriječila paralelna evidencija o istim korisnicima prava.¹⁷

Osnovni izazov uspostavljanja informacionog sistema socijalnog staranja jeste rješavanje problema *utvrđivanja činjeničnog stanja* kada je u pitanju materijalni status podnosioca zahtjeva za ostvarivanje prava. Siva ekonomija i neformalno izgrađeni objekti¹⁸ i dalje ostavljaju prostor za zloupotrebu prava. Ostavinski postupci zahtijevaju efikasnost postupanja Ministarstva unutrašnjih poslova i nadležnih sudova kao predušlov kvalitetnog i blagovremenog utvrđivanja stvarnog imovinskog stanja građana odnosno objektivnosti podataka koje će sadržati socijalni karton.

Ne postoje podaci o procjeni greške uključenosti korisnika MOP-a koji žive u neregistrovanom i nelegalno sagrađenom objektu ili su stvarni vlasnici nepokretne i/ili pokretne imovine koja je formalno-pravno u vlasništvu drugog lica.

Čitav set nacionalnih i lokalnih dokumenata u sistemu socijalne i dječje zaštite naglasak stavlja na razvoj socijalnih usluga.¹⁹ Centri za socijalni rad će pružati tzv. institucionalne usluge, dok će se na nivou lokalnih zajednica razvijati mreža onih socijalnih servisa koji su prioritetni za lokalno stanovništvo. Između ostalih, kao pružaoci usluga prepoznate su i nevladine organizacije.

15 Sadašnja procedura ostvarivanja prava na neko materijalno davanje zahtijeva da potencijalni korisnik prava prikupi nekoliko dokumenata od relevantnih institucija. Ukoliko pravo ne ostvari, a u međuvremenu se promijene okolnosti koje mogu uticati na ostvarenje prava, da bi to pravo ostvario, mora ponovo prikupljati dokumenta koja ne mogu biti starija od šest mjeseci, jer nigdje ne ostaje evidentirano da je on za neko pravo aplicirao.

16 Predlog Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti, koji daje osnov za donošenje podzakonskog akta koji će urediti ovo pitanje, u skupštinskoj je proceduri od jula tekuće godine.

17 O nekim pravima socijalne i dječje zaštite evidenciju vode nadležni organi lokalne uprave, kod kojih se ostvaruju i prava boračko-invalidske zaštite.

18 U Crnoj Gori se prvi put donosi Zakon o legalizaciji neformalno izgrađenih objekata. Neformalni objekat, u smislu Nacrta zakona, jeste objekat ili dio objekta koji je izgrađen bez građevinske dozvole odnosno suprotno građevinskoj dozvoli.

19 Od Strategije razvoja sistema socijalne i dječje zaštite za period 2008-2012. i novog Predloga Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti do lokalnih planova za razvoj socijalnih servisa

Zloupotrebu prava omogućava i nepostojanje zakonskog osnova koji bi nevladine organizacije, ali i ostale pružaoce usluga, obavezao na saradnju sa centrima za socijalni rad u smislu dostavljanja podataka o korisnicima usluga koje pružaju. Ovo je potrebno zbog ažuriranja i kompletiranja podataka socijalnog kartona.

Projektnim dokumentom²⁰ nije zagarantovano da će se uspostavljanjem informacionog sistema socijalnog staranja ujednačiti procedure za *sva* prava čije ostvarenje zavisi od imovine i prihoda podnosioca zahtjeva.

Povezivanje sa bazama lokalne uprave planirano je tek u drugoj fazi, koja nije izvjesna. Do tada postoji rizik korišćenja istog prava na teritoriji više lokalnih samouprava. Povezivanje sa bazom podataka u ustanovama socijalne i dječje zaštite takođe nije izvjesno, a bez tog povezivanja informatizacija sistema socijalnog staranja nije kompletna.

Centri za socijalni rad uveliko koriste bazu podataka o djeci²¹, ali plan projekta ne sadrži informacije o tome da li će se i u kojoj mjeri ta baza podataka integrisati u informacioni sistem socijalnog staranja.

Razvoj informatike danas omogućava da se sa većim šansama krene u realizaciju ovog projekta, ali razvoj informatičke infrastrukture i kapaciteta i dalje ostaje izazov za unapređenje kompletnog procesa informatizacije državne uprave. Trenutna situacija u centrima za socijalni rad i kratak rok za uspostavljanje informacionog sistema socijalnog staranja zahtijevaju da se odmah krene sa podizanjem nivoa informatičke pismenosti i da se stručni radnici centara od samog početka sprovođenja projekta više informišu o načinima

koji će kroz ovaj projekat olakšati svakodnevni proces rada.

Jedan od izazova u uspostavljanju informatizacije državne uprave, a samim tim i sistema socijalnog staranja, jeste uspostavljanje okvira interoperabilnosti²² i omogućavanje automatske razmjene i korišćenja podataka smještenih u državnim registrima i drugim informacionim sistemima na nacionalnom nivou (tzv. Enterprise Service Bus System – ESB).²³ Kad se uspostavi nacionalni ESB, informacioni sistem socijalnog staranja će morati da se modifikuje, što će zahtijevati dodatna finansijska ulaganja.²⁴ Do

“Mišljenje našeg eksperta (...) je da je samo za realizaciju prve faze projekta potrebno četiri godine, jer su od trenutka uspostavljanja informacionog sistema potrebne minimum dvije godine za praćenje i eventualnu nadgradnju sistema.”

**Aleksandra Višnjić – Bojović, UNDP
menadžerka projekta Socijalni karton – ISSS**

tada, izazov će predstavljati povezivanje baza podataka institucija relevantnih za ostvarivanje socijalnih prava i uspostavljanje mehanizama saradnje i interoperabilnosti koji bi omogućili preuzimanje podataka.

Evidencija o svim podnosiocima zahtjeva za ostvarenje prava predstavlja izazov za jačanje kapaciteta Odjeljenja za analitiku u Ministarstvu rada i socijalnog staranja, jer, osim izvještavanja, ova evidencija predstavlja osnov za kreiranje socijalne politike na nacionalnom i lokalnom nivou.

20 Projektni dokument je sastavni dio *Informacije o aktivnostima u vezi sa projektom Socijalni karton*

21 Ministarstvo rada i socijalnog staranja je u saradnji sa UNICEF-om radilo na stvaranju jedinstvene nacionalne baze podataka o djeci koja su obuhvaćena sistemom dječje zaštite (djeca iz siromašnih porodica, djeca žrtve nasilja, djeca u sukobu sa zakonom, djeca korisnici smještaja u drugu ustanovu, djeca smještena u hraniteljskim porodicama i sl.), kako bi se pratio njihov pristup uslugama, sprečavali i rješavali aktuelni problemi, pratile promjene i unapređivali oblici dječje zaštite. Baza je postala operativna od januara 2012. godine.

22 „Interoperabilnost je sposobnost nejednakih i različitih organizacija da međusobno sarađuju na opšte korisnim i zajednički dogovorenim ciljevima (...) kroz poslovne procese koje podržavaju, posredstvom razmjene podataka među njihovim ICT sistemima“, *Nacionalni okvir interoperabilnosti*, Ministarstvo za informaciono društvo i telekomunikacije, decembar 2011. godine

23 *Strategija razvoja informacionog društva za period 2012–2016. godine*, Ministarstvo za informaciono društvo i telekomunikacije

24 Prema procjeni A. Višnjić, potrebno je oko 20 hiljada eura za integrisanje informacionog sistema socijalnog staranja u nacionalni ESB, što je malo novca u odnosu na cijenu prve faze projekta i ako se ima u vidu nepostojanje potrebne informatičke infrastrukture koja bi olakšala sprovođenje projekta.

Uporedna iskustva – šta možemo naučiti?

Prikaz uporednih iskustava zemalja u regionu ukazuje na zajedničke ciljeve uspostavljanja informacionog sistema socijalnog staranja, a to su: osiguranje uspješne primjene zakonske regulative u oblasti socijalnih transfera, ubrzavanje i standardizovanje procedure odlučivanja, omogućavanje usmjerenosti sredstava onoj populaciji koja ispunjava zakonom propisane uslove, stvaranje jedinstvene baze podataka o svim podnosiocima zahtjeva za dobijanje socijalnih transfera i obezbjeđenje korišćenja određenih podataka kojima raspolažu druge institucije značajne za ostvarivanje socijalnih prava. Takođe, uporedna iskustva ukazuju da je **ovaj proces izuzetno zahtjevan i da pretpostavlja ne samo finansijske već i organizacione predulove.**

Pregled iskustava Hrvatske i Slovenije ima za cilj da utiče na sprečavanje poteškoća sa kojima su se ove zemlje suočile prilikom rada na uspostavljanju informacionog sistema socijalnog staranja.

Hrvatska

Republika Hrvatska je prvobitno nastojala da uspostavi informacioni sistem koji bi povezao sve ustanove socijalne i dječje zaštite (programsko rješenje SocSkrb²⁵), da bi na kraju uspostavila programsko rješenje koje bi omogućilo razmjenu podataka s institucijama relevantnim za ostvarenje prava u sistemu socijalnog staranja (programsko rješenje e_Razmjena). Crna Gora se, za razliku od Hrvatske, odlučila za drugi scenario prilikom uspostavljanja informacionog sistema. Iako je prioritet isti, a to je uspostavljanje informacionog sistema socijalnog staranja, Crna Gora uvodi socijalni karton kao sveobuhvatnu bazu podataka o svim (potencijalnim) korisnicima prava, kao posebni servis sistema.

E_Razmjena je trebalo da omogući povezivanje centara za socijalni rad i Ministarstva zdravstva

25 Softver SocSkrb primijenjen je u 18 od ukupno 80 centara za socijalni rad i 27 područnih jedinica, *Strategija razvoja sustava socijalne skrbi u Republici Hrvatskoj 2011-2016.*

i socijalne politike sa osam Ministarstava²⁶, Zavodom za zapošljavanje, Zavodom za mirovinsko osiguranje, jedinicama lokalne i regionalne samouprave i domovima socijalne skrbi.²⁷ Međutim, nije postojala mogućnost povezivanja sa Poreskom upravom, što je 2012. godine izmijenjeno. Plan je da se umrežavanjem sa bazom podataka Poreske uprave, pomoću ličnog identifikacionog broja, stvori transparentan sistem kontrole, koji bi onemogućio da osobe sa značajnim prihodima i vrijednostima imovine ostvaruju prava iz sistema socijalnog staranja.²⁸ Hrvatska je bila

Za razliku od Hrvatske, prilikom planiranja projekta Crna Gora je predviđjela povezivanje sa Poreskom upravom, jer su prihodi i imovina osnovni pokazatelji socijalnog statusa podnosioca zahtjeva.

pretjerano okrenuta informatizaciji sistema umjesto ciljanom usmjeravanju i planiranju sredstava. Informacioni sistem u Hrvatskoj ni nakon osam godina planiranja nije uspostavljen, dok je svih 5 milona 300 hiljada eura zajma Svjetske banke opredijeljenog za njegovo uspostavljanje potrošen.

Slovenija

U Sloveniji je od 2002. godine postojao informacioni sistem centara za socijalni rad (IS CSD).²⁹ Sistem je bio glomazan, kriterijumi za ostvarivanje prava na materijalna davanja različiti i difuzno raspoređeni u 14 zakona, a postupak za ostvarivanje prava se vodio kod različitih organa. To je uticalo na nedovoljnu

26 Ministarstvom unutarnjih poslova, Ministarstvom financija, Ministarstvom pravosuđa, Ministarstvom regionalnog razvoja, šumarstva i vodnog gospodarstva, Ministarstvom obitelji, branitelja i međugeneracijske solidarnosti, Ministarstvom graditeljstva, prostornog uređenja i zaštite okoliša, Ministarstvom znanosti, obrazovanja i športa, Ministarstvom vanjskih poslova
27 Ministarstvo zdravstva i socijalne skrbi Republike Hrvatske, *Osnaživanje informacijsko-upravljačkog sustava socijalne skrbi, novembar 2010. godine*

28 <http://www.24sata.hr/24express/milanka-opacica-24express-izbrisat-cu-laznu-socijalu-257004>

29 IS CSD je koristilo 62 centra za socijalni rad i Ministarstvo rada, porodice i socijalnih poslova, a bio je povezan sa 37 različitih baza podataka. Sastojao se iz 18 modula, koji su podržavali ostvarivanje 26 različitih prava.

posvećenost mjerama aktivacije korisnika koji se mogu uključiti na tržište rada.³⁰ Socijalna davanja

Slovenačko iskustvo ukazuje da je informacijski sistem u funkciji reforme materijalnih davanja i smanjenja broja korisnika u sistemu socijalnog staranja. Cilj nije samo pojednostavljivanje procedure već i da država posveti veću pažnju onim korisnicima koji su iz objektivnih razloga prinuđeni da primaju pomoć. Sprovedenjem ovog projekta, Crna Gora ima mogućnost da primijeni princip radne aktivacije korisnika materijalnih davanja i da ta sredstva preusmjeri na one kojima je potrebna trajna podrška države.

za korisnike prava koji su nesposobni za rad i kojima je potrebna trajna briga države bila su manja, jer je broj korisnik bio veliki. **Nepotpuna automatizacija** procesa obrade podatke, zbog glomaznosti sistema, bila je osnovni nedostatak IS CSD-a. Mnoge informacije su se prilikom podnošenja zahtjeva unosile ručno, pa je bilo potrebno provjeriti njihovu autentičnost. To je, s obzirom na brojnost baza podataka iz kojih su se prikupljale informacije, zahtijevalo prilično vremena. Kašnjenja su varirala u zavisnosti od veličine centra za socijalni rad, strukture korisnika na području nadležnosti i sporosti funkcionisanja informacionog sistema, zbog čega je za obradu aplikacije trebalo više dana.³¹

Zato je Slovenija 2011. godine usvojila Zakon o javnim fondovima, koji je harmonizovao kriterijume za četiri tipa socijalnih davanja i devet tipova subvencija čije ostvarivanje zavisi od prihoda i imovine. Sva prava se ostvaruju kod centara za socijalni rad, čime je procedura ostvarivanja prava za koja se izdvaja najviše sredstava³² pojednostavljena. IS CSD 2, koji je postao operativan od januara 2012. godine, smanjio je broj grešaka, riješio zaostale predmete i smanjio opterećenost sistema. Broj baza podataka iz kojih

se "vuku" podaci je ograničen na 24. IS CSD 2 je složen i zahtijeva izuzetno tehničko znanje o bazama podataka, upravljanje podacima iz spoljnih izvora, kao i dobro poznavanje poslovnih procesa u svim povezanim institucijama. Tako se na osnovu verifikovanih podataka iz zvaničnih izvora brže donose odluke. Sistem omogućava da se u jednom trenutku odluči o više prava (o svakom prema propisanim zakonskim pravilima) za više članova iste porodice, ali automatski kontroliše obračun i isplatu sredstava po osnovu ostvarenih prava.

30 *Making the national transition to a one – stop shop in social care: Reform of the Slovenian financial social assistance system*, Ministry of Labour, Family and Social Affairs, Republic of Slovenia, 2011.

31 Zbog toga su opštine hitno odobravale jednokratne pomoći za korisnike u stanju socijalne potrebe, a zaposleni u centrima za socijalni rad su radili i vikendom.

32 Dječji dodatak, materijalno obezbjeđenje, materijalna podrška za penzionere i one koji nisu sposobni za rad i državne stipendije.

Preporuke u vezi s unapređenjem normativnog okvira relevantnog za sistem socijalnog staranja

- Što prije donijeti Zakon o socijalnoj i dječjoj zaštiti i potrebne podzakonske akte. Zakon o socijalnoj i dječjoj zaštiti je osnov za izradu podzakonskog akta o socijalnom kartonu kojim se reguliše način prikupljanja podataka odnosno evidencije o (potencijalnim) korisnicima prava.
- Uspostaviti takav normativni okvir iz kog će proizilaziti jasna podjela nadležnosti između lokalne samouprave i centara za socijalni rad kako bi se izbjeglo paralelno vođenje evidencije o istim korisnicima, ali i korišćenje istih prava na teritoriji više lokalnih samouprava.
- Podzakonskim aktom o licenciranju obavezati pružaoce vaninstitucionalnih usluga da razmjenjuju podatke sa nadležnim organom lokalne uprave i lokalnim centrom za socijalni rad. Imajući u vidu da Crna Gora tek uvodi praksu licenciranja, za početak, lokalne samouprave treba ugovorom da obavežu pružaoce vaninstitucionalnih usluga na razmjenu podataka.
- Centri za socijalni rad treba da osnaže saradnju sa Zavodom za zapošljavanje zajedničkim radom na aktivaciji korisnika materijalnog obezbjeđenja na tržište rada. To podrazumijeva i saradnju na razvoju radnih programa za ovu ciljnu grupu, kako bi se spriječilo neformalno zapošljavanje i zloupotreba prava.
- Što prije donijeti Zakon o legalizaciji neformalno izgrađenih objekata, kako bi se uspostavila evidencija o neformalno izgrađenim objektima i smanjila greška uključenosti onih koji nemaju pravo na materijalno davanje u sistemu socijalnog staranja.

Preporuke u vezi s unapređenjem dalje realizacije projekta Socijalni karton – informacioni sistem socijalnog staranja

- Informisati predstavnike svih centara za socijalni rad i područnih jedinica institucija relevantnih za ostvarivanje socijalnih prava o značenju, značaju i daljim koracima prim-

jene projekta Socijalni karton – informacioni sistem socijalnog staranja.

- Početi s obukom stručnog kadra za korišćenje informacionog sistema u smislu podizanja nivoa tehničkog znanja o bazama podataka, upravljanja podacima iz spoljnih izvora, kao i upoznavanja poslovnih procesa u svim povezanim institucijama.
- Na osnovu preporuka stručnih radnika centara za socijalni rad razmotriti obim integrisanja baze podataka o djeci u informacioni sistem socijalnog staranja.
- Definirati protokole o međuinstitucionalnoj saradnji kako bi se institucije relevantne za ostvarivanje prava obavezale na razmjenu podataka.
- Razraditi okvir interoperabilnosti sa konkretnim planovima i načinima uspostavljanja razmjene podataka između institucija.
- Ojačati kapacitete Odjeljenja za analitiku Ministarstva rada i socijalnog staranja zapošljavanjem kadra kompetentnog ne samo za izvještavanje o razlozima isključenosti onih čiji su zahtjevi odbijeni već i za prilagođavanje normativnog okvira i definisanje strateških pravaca razvoja sistema socijalnog staranja, kao i za realizaciju konkretnih programa namijenjenih socijalno ugroženoj populaciji.
- Pažljivo planirati izdvajanja u budžetu za nadogradnju i održavanje informacionog sistema socijalnog staranja. Planiranje zasnovati na definisanoj strategiji razvoja sistema.
- Produžiti za najmanje godinu dana rok za uspostavljanje informacionog sistema socijalnog staranja kako bi se, prije zvaničnog početka korišćenja, sistem testirao i sanirale eventualne nepravilnosti.
- Informacioni sistem je potrebno proširiti uspostavljanjem elektronske baze podataka o (potencijalnim) korisnicima svih prava na materijalna davanja u sistemu socijalne i dječje zaštite, korisnika usluga svih socijalnih ustanova i prava koja obezbjeđuje lokalna samouprava.

Literatura

1. *Akcionni plan za implementaciju Strategije razvoja informacionog društva za 2012. godinu*
2. *Izveštaj o radu i stanju u upravnim oblastima Ministarstva rada i socijalnog staranja za 2009. godinu i 2011. godinu*
3. *Informacije o aktivnostima u vezi sa projektom Socijalni karton*
4. *Making the national transition to a one – stop shop in social care: Reform of the Slovenian financial social assistance system*, Ministry of Labour, Family and Social Affairs, Republic of Slovenia, 2011.
5. *Nacionalni okvir interoperabilnosti*, Ministarstvo za informaciono društvo i telekomunikacije, decembar 2011. god.
6. *Odluka o obrazovanju i sastavu Savjeta za realizaciju projekta Socijalni karton*, "Službeni list RCG" br. 58/00
7. *Osnaživanje razvoja informacijsko-upravljačkog sistema socijalne skrbi*, Ministarstvo zdravstva i socijalne skrbi Republike Hrvatske, novembar 2010. godine
8. *Predlog Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti*
9. *Projekat Socijalni karton – ekspertska uvid*, dokument UNDP-a
10. *Sporazum o realizaciji projekta Socijalni karton – informacioni sistem socijalnog staranja*
11. *Strategija razvoja informacionog društva 2012–2016. godine*, Ministarstvo za informaciono društvo i telekomunikacije
12. *Strategija razvoja sustava socijalne skrbi Republike Hrvatske za period 2012–2016. godine*
13. *Strategija suzbijanja siromaštva i socijalne isključenosti za period 2007 – 2011. godine*, Ministarstvo zdravlja, rada i socijalnog staranja
14. *Uredba o socijalnom kartonu*, "Službeni list RCG" br. 41/01

Intervjui:

1. Intervju sa Vesnom Stojanović, direktoricom Centra za socijalni rad Podgorica, jun 2012. godine
2. Intervju s Aleksandrom Višnjić – Bojović, menadžerom projekta Socijalni karton, UNDP u Crnoj Gori, novembar 2012. godine

Izvodi iz medija:

- <http://www.vijesti.me/vijesti/neophodni-socijalni-kartoni-video-70370>
- <http://www.monitor.co.me/index.php?option=comcontent&view=article&id=3483:iz-upljeg-u-prazno&catid=2382:broj1126&Itemid=3611>
- <http://www.24sata.hr/24express/milan-ka-opacic-za-24express-izbrisan-cu-laznu-socijalu-257004>

O Institutu alternativa

Institut alternativa je nevladino udruženje osnovano septembra 2007. godine od grupe građana s iskustvom u civilnom društvu, javnoj administraciji i biznis sektoru.

Misija Instituta alternativa je snaženje demokratskih procesa u Crnoj Gori kroz identifikovanje i analizu opcija javne politike.

Strateški ciljevi Instituta alternativa su: da podigne kvalitet razvoja javnih politika, da doprinese razvoju demokratije i vladavine prava i da doprinese zaštiti ljudskih prava u Crnoj Gori.

Vrijednosti koje slijedimo u svom radu su: posvećenost misiji, nezavisnost, stalno učenje, umrežavanje i saradnja i timski rad.

Institut alternativa djeluje kao *think tank*, odnosno istraživački centar, i u svom radu se bavi oblastima dobrog upravljanja, transparentnosti i odgovornosti. Teme kojima se Institut bavi u svom istraživačkom radu i u kojima ostvaruje uticaj kroz zastupanje sopstvenih preporuka su: parlamentarni nadzor sektora bezbjednosti i odbrane, kontrolna funkcija Skupštine i njena uloga u procesu evropskih integracija, reforma državne uprave, javne nabavke, javno-privatna partnerstva, državna revizija i kontrola budžeta na lokalnom nivou.

U dosadašnjem radu objavljene su sljedeće publikacije/istraživački izvještaji:

- *Reforma državne uprave u Crnoj Gori- između ambicioznih planova i realnih mogućnosti*
- *Odbor za antikorupciju - lijek ili placebo?*
- *Razvoj PIFC-a u Crnoj Gori-pogled iz civilnog sektora*
- *Korupcija i javne nabavke u Crnoj Gori*
- *Skupština i organizacije civilnog društva- partneri u kontroli budžeta*
- *Istraga Afere Telekom u Skupštini- nerealna očekivanja i realna ograničenja*
- *Mjere tajnog nadzora u krivičnom postupku – zapostavljena kontrola*
- *Agencija za nacionalnu bezbjednost – Ima li kontrole?*
- *Skupština Crne Gore u procesu evropskih integracija – Posmatrač ili aktivni učesnik?*
- *Zakon o parlamentarnom nadzoru u oblasti bezbjednosti i odbrane – prva godina primjene – monitoring izvještaj za 2011. godinu*
- *Parlamentarna istraga – kontrolni mehanizam bez političke podrške*
- *Crna Gora pod budnim okom Đukanovića i EU*
- *Analiza efekata propisa (RIA) u Crnoj Gori – ka „dobrom zakonodavstvu“*
- *Kontrola budžeta lokalnih samouprava*
- *Državna revizija u Crnoj Gori – prijedlozi za jačanje uticaja*
- *Izvještaj o demokratskom nadzoru službi bezbjednosti*
- *Think Tank – uloga nezavisnih istraživačkih centara u razvoju javnih politika*
- *Javno-privatna partnerstva u Crnoj Gori – odgovornost, transparentnost i efikasnost*
- *Javne nabavke u Crnoj Gori – transparentnost i odgovornost*
- *Procjena pravnog okvira i prakse u primjeni nekih kontrolnih mehanizama*
- *Skupština Crne Gore – konsultativno saslušanje, kontrolno saslušanje i parlamentarna istraga*
- *Parlamentarna kontrola sektora bezbjednosti i odbrane u Crnoj Gori – Kako dalje?*
- *Slučaj Lipci 2008 – Kako da nam se ne ponovi?*

- *Slučaj Prve banke – iskustva za supervizora i ostale nosioce odluka*
- *Javna uprava u Crnoj Gori: šeme plata, sistem nagrađivanja i mogućnosti profesionalnog usavršavanja*
- *Politički kriterijumi za priključenje Evropskoj uniji*

Rad Instituta alternativa u dosadašnjem periodu podržali su: Evropski fond za Balkan, Fondacija Institut za otvoreno društvo – Predstavništvo Crna Gora (FOSI ROM), Institut za otvoreno društvo – Think Tank Fond, Fondacija Friedrich Ebert, Komisija za raspodjelu sredstava za projekte NVO Skupštine Crne Gore, Canada Fund, Evropski fond za Balkan i Evropska komisija. Institut je ostvario saradnju s Evropskom inicijativom za stabilnost (ESI), sa sjedištem u Berlinu, koja je sprovela program izgradnje kapaciteta za saradnike IA.

Institut je ostvario saradnju sa velikim brojem domaćih organizacija, a saradnja je uspostavljena i sa brojnim institucijama i organima uprave, kao što su: Državna revizorska institucija, Direkcija za javne nabavke, Skupština Crne Gore (posebno njena radna tijela: Odbor za ekonomiju, finansije i budžet i Odbor za bezbjednost i odbranu), Ministarstvo finansija, Komisija za koncesije, itd.

Sve publikacije/istraživački izvještaji dostupni su na veb sajtu

institut alternativa

www.institut-alternativa.org.

Više o Institutu alternativa možete saznati na:
www.institut-alternativa.org