

institut alternativa

***Komentari Instituta alternativa na predlog Strategije razvoja sistema
socijalne i dječje zaštite za period 2013-2017***

Komentare pripremila:

Dragana Radović

Istraživačica javnih politika

U Podgorici, 10.06.2013.

institut alternativa

Opšti komentari

Tekst predloga Strategije nije adekvatno strukturiran niti postojeća poglavlja odgovaraju po sadržaju suštini naslova poglavlja. Tako na primjer, u poglavlju o postojećem stanju se opisuje kako se ostvaruju prava socijalne i dječje zaštite, bez pomena o promjenama koje su posljedica dugogodišnje refome ove oblasti. Ne prati se slijed u smislu postojanja posebnog poglavlja o procjeni primjene prethodne Strategije koja je važila za period 2008-2012, zatim poglavlja koja opisuju nastale promjene kao proizvode reforme, postojeće stanje i razloge refomi, ciljeve donošenja strategije i na kraju, posebne ciljeve i mjere u okviru prpratnog akcionog plana.

Predlog Strategije razvoja socijalne i dječje zaštite ne prati proces reforme ove oblasti i nije usklađen sa novim zakonskim rješenjima, posebno kada je u pitanju razvoj socijalnih usluga.

Izuzetak od prakse da se prvo usvaja Strategija, a potom donosi Zakon obesmišljava činjenica da se predlog Strategije oslanja na prevaziđenu terminologiju i rješenja Zakona iz 2005. godine. Iako se beskućnici kao osjetljiva grupa i usluge prihvatilišta prvi put pominju u novom Zakonu, Strategija ne sadrži posebne mjere koje uređuju položaj ove najugroženije populacije, počev od uspostavljanja evidencije o tačnom broju beskućnika, definisanja nadležnosti za pružanje usluge prihvatilišta do donošenja posebnih podzakonskih akata kojima se uređuju uslovi i kriterijumi za ostvarenje prava na ovu uslugu.

Predložene mjere za ostvarivanje posebnih ciljeva izrade Strategije nisu adekvatno obrazložene niti su objašnjeni očekivani efekti primjene predviđenih mjera i aktivnosti.

Iako je akcenat reforme sistema na razvoju vaninstitucionalnih oblika zaštite, odnosno različitih socijalnih usluga, predlog Strategije ne priznaje socijalne usluge kao posebno pravo u sistemu socijalne i dječje zaštite, već samo prava na materijalna davanja. Mjera transformacije ustanova se pominje jedino u okviru akcionog plana, dok u samom predlogu Strategije nije naglašena kao posebna mjera.

Iako je Zakonom definisano osnivanje Zavoda za socijalnu i dječju zaštitu, ovo tijelo se nigdje ne spominje kao relevantan subjekat u koordinaciji razvoja mreže socijalnih usluga, vršenju supervizije licenciranju i akreditaciji, uvođenju standarda kvaliteta socijalnih usluga, vođenju baze podataka o pružaocima i vrsti socijalnih usluga i vršenju stručnih analiza. Nasuprot tome, predlagač se vraća na staro zakonsko rješenje na osnovu kojeg centar za socijalni rad "prati i analizira pojave i programe od značaja za socijalnu i dječju zaštitu, podstiče, organizuje i preduzima aktivnosti u cilju sprječavanja i suzbijanja socijalnih problema.."

institut alternativa

Uspostavljanje informacionog sistema socijalnog staranja-socijalnog kartona i ciljevi najznančajnijeg projekta u oblasti socijalne i dječje zaštite nisu adekvatno definisani. Cilj uvođenja informacionog sistema nije samo pojednostavljivanje administrativnih procedura već olakšano vođenje evidencije, unapređenje izvještavanja i izrada stručnih analiza kako bi sistemom socijalne i dječje zaštite bili obuhvaćeni svi socijalno ugroženi građani i smanjila greška isključenosti.

Na više mjesta se u obrazloženju predloženih mjera predlagač Strategije poziva na određene ekspertske analize koje nisu javno dostupne niti je javnost, sa posebnim naglaskom na pružaoce socijalnih usluga u privatnom sektoru, upoznata da su one vršene.

Akcionni plan ne prepoznaje nevladine organizacije, kao začetnike vaninstitucionalnih oblika socijalne zaštite i najzastupljenije pružaoce socijalnih usluga, kao partnere u sprovođenju određenih mjera kao što su donošenje lokalnih starteških dokumenata iako su u tom procesu aktivno sarađivali kroz izradu lokalnih planova za unapređenje socijalne inkluzije-razvoj socijalnih servisa. Takođe, akcionim planom nije predviđeno osnivanje lokalnih savjeta za planiranje koji treba da budu nosioci razvoja mreže socijalnih usluga na lokalnom nivou, kao što je to bio slučaj u prethodnoj Strategiji.

Najzad, rokovi za realizaciju predloženih mjera iz akcionog plana su u potpunom neskladu sa rokovima za izradu podzakonskih akata predviđenim novim Zakonom o socijalnoj i dječjoj zaštiti. Ovdje konkretno mislimo na pravilnike o akreditaciji i licenciranju za koje je u Zakonu predviđen rok od dvije godine od dana usvajanja Zakona, dok je u Akcionom planu rok za kraj 2013. godine.

Institut alternativa smatra da bi usvajanje postojećeg predloga kao nacionalnog strateškog dokumenta ozbiljno unazadilo dugogodišnji rad Ministarstva rada i socijalnog staranja na sprovođenju reforme sistema socijalne i dječje zaštite. U detaljnije komentarisanje postojećeg predloga Strategije nismo željeli da ulazimo jer smatramo da je predlog Strategije potrebno povući i izraditi novi, koji će biti usklađen sa ciljevima reforme i zasnovan na novim zakonskim rješenjima i rokovima. U okviru konkretnih predloga koji su u nastavku, Institut alternativa je nastojao da predlagaču skrene pažnju na određene nelogičnosti, podsjeti na zaboravljene a planirane mjere i aktivnosti i pruži odgovarajuće smjernice prilikom izrade novog strateškog okvira socijalne i dječje zaštite.

Kako je već učinjen izuzetak od prakse da se prvo usvoji Strategija pa potom Zakon, smatramo da dodatno pomjeranje roka za donošenje Strategije razvoja socijalne i dječje zaštite ne može škoditi ukoliko predlagač ima istinsku namjeru da sistem socijalne i dječje

institut alternativa

zaštite reformiše i unaprijedi kvalitet života građana Crne Gore, posebno najranjivijih grupa.

Konkretni predlozi

1. Uvod - Pasus 5

U ovoj Strategiji su korišćeni termini iz Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti («Službeni list CG», broj 78/05). U djelovima Strategije koji se ne odnose na navedeni zakon, korišćena je savremena terminologija u oblasti socijalne i dječje zaštite.

Predlog IA: Pasus 5 brisati.

Obrazloženje: Kako je napravljen izuzetak od prakse da se prvobitno usvaja Startegija, a potom Zakon, Strategiju razvoja socijalne i dječje zaštite je potrebno uskladiti sa novim zakonskim rješenjima i reformom ove oblasti. Oslanjanjem na rješenja iz Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti („Službeni list CG broj 78/ 05) se ne afirmišu promjene koje su nastale kao posljedica dugogodišnje reforme socijalne i dječje zaštite. Tako na primjer taj Zakon ne poznaje institut socijalnih usluga. Samim tim Strategija ignoriše jedan od osnovnih principa razvoja socijalne i dječje zaštite: princip prevencije institucionalizacije i dostupnosti usluga u najmanje restriktivnom okruženju, zbog čega je 2011. godine i pokrenut projekat „Reforma sistema socijalne i dječje zaštite- unapređenje socijalne inkluzije“.

Komentar IA: Nakon uvodnog dijela potrebno je ukratko navesti rezultate koji su ostvareni primjenom Strategije za period 2008-2012, sa posebnim naglaskom na mjere koje nisu realizovane, a koje će biti sastavni dio mjera Startegije za period 2013-2017, odnosno propratnih akcionih planova.

2. Postojeće stanje

Komentar IA: Postojeći tekst ovog poglavlja na početku citira nadležnosti ustanova za smještaj, ustanova za rekreaciju i centara za socijalni rad kod kojih se ostvaruju prava socijalne i dječje zaštite i to shodno odredbama nevažećeg zakona iz 2005. godine. Nadležnosti centra za socijalni rad nisu usklađene sa članovima 114 i 115 novog Zakona. Centar više nije dužan da „prati i analizira pojave i programe od značaja za socijalnu i dječju zaštitu, podstiče, organizuje i preduzima aktivnosti u cilju sprječavanja i suzbijanja socijalnih problema..“, već je to u nadležnosti Zavoda za socijalnu i dječju zaštitu (tačka 7 član 121 novog Zakona). Dodatno, uloga i osnivanje Zavoda za socijalnu i dječju zaštitu se

institut alternativa

detaljnije ne spominje u Strategiji niti u prpratnom akcionom planu, što smatramo propustom.

2.1. Potpoglavlje- Institucionalni kapaciteti sistema

Komentar IA: Strategija ne sadrži podatke o analizi kapaciteta centara za socijalni rad, iako je ova analiza vršena. Navedeno je (u poglavlju o osnovnim razlozima reforme) samo da su međuopštinski centri glomazni ali nisu ponuđena rješenja na osnovu kojih bi se njihov rad rasteretio. Potrebno je dati više informacija o nedostacima sa kojima se centri za socijalni rad svakodnevno suočavaju, a koji se vezuju za nedostatak stručnog kadra, nedostatak multidisciplinarnih timova, opterećenost administrativnim poslovima, neadekvatne uslove rada (prostor, neopremljenost, nemogućnost pristupa Internetu, nepostojanje Internet prezentacija (web site-ova) i sl.). Opis je potrebno potkrijepiti konkretnim podacima o broju i obrazovanju zaposlenih, kao i odnosom broja zaposlenih u odnosu na broj korisnika prava po jedinicama lokalne samouprave. Dodatno je potrebno obrazložiti zašto je potrebna reorganizacije rada centara, odnosno uvođenje novih metoda rada, kako bi bili jasniji očekivani efekti primjene ove mjere.

2.2. Potpoglavlje - Prava u sistemu socijalne i dječje zaštite

Komentar IA: U potpoglavlju o pravima socijalne i dječje zaštite ne priznaje se kao posebno pravo pravo na socijalne usluge. I ovdje se predlađač oslanja na odredbe nevažećeg zakona. Podsjećamo na odredbe novog Zakona, odnosno član 11 koji glasi: **Prava iz socijalne i dječje zaštite** su: 1) osnovna materijalna davanja; 2) usluge socijalne i dječje zaštite.

2.3. Potpoglavlje- Okruženje u kojem sistem djeluje i baze podataka

Komentar IA: Kao što je posebna pažnja u predlogu Strategije posvećana projektu „Reforma sistema socijalne i dječje zaštite- unapređenje socijalne inkluzije“, smatramo da je potrebno navesti razloge i ciljeve uspostavljanja informacionog sistema socijalnog staranja, odnosno ciljeve projekta „Socijalni karton- Informacioni sistem socijalnog staranja“, koji je Ministarstvo počelo realizovati od maja 2012. godine u saradnji sa UNDP-em u Crnoj Gori.

2.4. Potpoglavlje- Okruženje u kojem sistem djeluje i baze podataka

U postojećem sistemu socijalne i dječje zaštite još uvijek nije uspostavljen efikasan sistem evidencije, kao ni baze podataka koje su potrebne za zaštitu osjetljivih dijelova populacije.

institut alternativa

Nedostaci se **pre** svega odnose na:

- a) *nedefinisanost indikatora za prepoznavanje socijalnih grupa kojima su najpotrebniji različiti vidovi materijalne i druge podrške;*
- b) *nepostojanje valjanog sistema praćenja socijalno-zaštitnih potreba stanovništva i evidencije preduzetih mjera zaštite.*

Predlog IA: Izmijeniti postojeći pasus tako da glasi :

U postojećem sistemu socijalne i dječje zaštite još uvijek nije uspostavljen efikasan sistem evidencije, kao ni baze podataka koje su potrebne za zaštitu osjetljivih grupa:

Nedostaci se prije svega odnose na:

- a) nedefinisanost indikatora za prepoznavanje socijalnih grupa kojima su najpotrebniji različiti vidovi materijalne i druge podrške;
- b) nepostojanje informacionog sistema socijalnog staranja i jedinstvene baze podataka o korisnicima prava i usluga socijalne i dječje zaštite;
- c) nepostojanje valjanog sistema praćenja i analize socijalno-zaštitnih potreba stanovništva;
- d) Nepostojanje valjanog sistema procjene preduzetih socijalno-zaštitnih mjera.

Obrazloženje: Predložene izmjene samo predstavljaju rezime opisa nedostataka koje sadrži ovo potpoglavlje a koji se odnose na nedostatke u vođenju evidencije, nepostojanje baze podataka i nefunkcionaln odnos između evidencije, izvještavanja, praćenja, planiranja i istraživačkog rada (analize).

2.5. Potpoglavlje – Finansiranje

Komentar IA: Navodi se da je procjena da su trenutna sredstva za finansiranje materijalnih davanja stabilna ali nedovoljna, ali nije jasno na osnovu kakve procjene ili stručne analize su donijeti ovakvi zaključci. Ova procjena nije usklađena sa obrazloženjem predloga Zakona u kom je navedeno kako nisu potrebna dodatna sredstva za njegovu primjenu, odnosno da je potrebno manje sredstava u odnosu na primjenu Zakona iz 2005. Samim tim predlog Strategije ni ovdje nije usklađen sa odredbama novog Zakona. Strategijom se ne predviđa ni osnivanje Fonda za socijalne inovacije koji bi imao veoma važnu ulogu u finansiranju, razvoju i održivosti socijalnih usluga, niti učešće korisnika u

institut alternativa

pokrivanju cijene usluge. Takođe, iako aktivnosti planirane Strategijom spadaju u redovne aktivnosti predlagača, podsjećamo da nisu samo normativne aktivnosti u pitanju i da je potrebno precizirati troškove svake aktivnosti u Akcionom planu ili obrazložiti ako aktivnost ne predviđa izdvajanje finansijskih sredstava.

3. Poglavlje - Ciljevi razvoja Posebni cilj 2 Identifikovanje potreba korisnika i strateško, međusistemski usklađeno, planiranje usluga na različitim nivoima ***Mjera 2 Usvojiti međuresorske protokole o saradnji i postupanju, kojim će se definisati obaveze i oblici saradnje različitih sistema***

Komentar IA: Kako su kao potpisnici međuresorskih protokola u Akcionom planu identifikovani Ministarstvo pravde, Ministarstvo unutrašnjih poslova i Ministarstvo Prosvjete, smatramo da ovu aktivnost treba brisati jer je Zakonom o državnoj upravi propisana obaveza međuresorske saradnja po pitanjima koja su u zajedničkoj nadležnosti više ministarstava. Usvajanje ovih protokola osim formalnosti nema suštinski značaj. Samim tim mjeru iz Akcionog plana pod nazivom ***Usvojiti međuresorske protokole o saradnji i postupanju, kojim će se definisati obaveze i oblici saradnje različitih sistema*** je potrebno brisati.

4. Poglavlje Ciljevi razvoja -Posebni cilj 3. - Razvoj usluga koje podržavaju život u zajednici

Mjera 8 Formirati mehanizam za unaprijeđenje socijalne i dječje zaštite nije jasno definisana.

Komentar IA: Nije jasno definisan na kakav mehanizam se misli.

Predlog IA: Ovu mjeru je potrebno izmijeniti tako da glasi:

Formirati lokalne savjete za socijalno planiranje

Obrazloženje: Osnivanje lokalnih savjeta za socijalno planiranje je već bilo predviđeno Strategijom za period 2008-2012. Njihovim radom bi koordinirala lokalna samouprava a u njegov sastav bi pored predstavnika lokalne samouprave učestvovali i predstavnici centara za socijalni rad, nevladinih organizaciji i drugi relevantni lokalni akteri. Podsjećamo da ovakav mehanizam unapređenja već postoji i to u onim opštinama koje su izradile ili su u fazi izrade lokalnog plana za unapređenje socijalne inkluzije-razvoj socijalnih servisa, te da su njima formirane radne grupe za razvoj i radne grupe za praćenje primjene lokalnog plana. Institucionalizacijom ovog mehanizma bi se dodatno unaprijedila decentralizacija socijalnih usluga, a na osnovama ostvarene lokalne međusektorske saradnje planiraju se, razvijaju i finansiraju socijalne usluge koje odgovaraju potrebama lokalnog stanovništva.

institut alternativa

5. Akcioni plan – aktivnost - *Razviti sistem informisanja javnosti o pravima iz sistema socijalne i dječje zaštite radi povećanja dostupnosti prava*

Indikatori i izvori verifikacije -*Sistem informisanja postavljen na portalu MRSS i Centara za socijalni rad*

Komentar IA: Prvobitno je potrebno izraditi web site-ove svih centara za socijalni rad, kako bi blagovremeno informisali korisnike o svim pravima i povećali dostupnost prava; Na ovaj način bi se uspostavila direktna komunikacija (potencijalnih) korisnika sa stručnim radnicima centra i uštedilo vrijeme kako korisnicima tako i stručnim radnicima.

6. Akcioni plan– aktivnost- *Pojednostaviti procedure i administriranje za ostvarivanje prava iz socijalne i dječje zaštite*

Predlog IA : Naziv aktivnosti promijeniti u Uspostavljanje informacionog sistema socijalnog staranja

Obrazloženje: Rok za uspostavljanje informacionog sistema je kraj 2014. godine, a pojednostavljenje procedure i sprečavanje zloupotreba je osnovni cilj realizacije ovog projekta kako bi se materijalnim davanjima i uslugama socijalne i dječje zaštite obuhvatili svi kojima je pomoć potrebna i smanjila greška isključenosti. Samim tim nema potrebe za nabrojanjem više aktivnosti koje se vezuju za uspostavljanje informacionog sistema, već je u izvore verifikacije i indikatore potrebno navesti očekivane efekte realizacije ove aktivnosti kao što su: smanjen broj zloupotreba, smanjena greška isključenosti, bolja usmjerenost materijalnih davanja, brža procedura za ostvarivanje prava, ušteda vremena i novca, efikasnija socijalna i dječja zaštita i sl.

7. Akcioni plan- aktivnost - *Pokrenuti inicijativu za izradu informacionog sistema socijalnog staranja (ISSS)*

Predlog IA : Brisati ovu mjeru

Obrazloženje: Vidjeti prethodno obrazloženje.

8. Akcioni plan - Posebni cilj 3: Razvoj usluga koje podržavaju život u zajednici

Predlog IA: Potrebno je dopuniti aktivnosti nakon aktivnosti kojom se predviđa usvajanje pravilnika o uslugama porodičnog smještaja i hraniteljstva, tako da ona glasi:

institut alternativa

Donijeti pravilnik o kriterijumima i uslovima korišćenja usluge prihvatilišta/skloništa

Obrazloženje: Ponovna neusklađenost sa zakonskim rješenjima potvrđuje odsustvo definisanja usluge prihvatilišta koja se predviđa za beskućnike. Nedefinisanjem ove aktivnosti se ne štite beskućnici kao ranjiva grupa.

9. Aktivnost- *Formirati mehanizam za unaprijeđenje socijalne i dječje zaštite*

Izmijeniti tako da glasi:

Predlog IA: Ovu aktivnost izmijeniti tako da glasi: ***Formirati lokalne savjete za socijalno planiranje***, a kao nosioca ove aktivnosti navesti sve jedinice lokalne samouprave.

Vidjeti obrazloženje komentara po rednim brojem 4.

10. Posebni cilj 4: Uvođenje sistema kvaliteta u socijalnu i dječju zaštitu- Aktivnost- *Uvesti sistem licenciranja za organizacije koje pružaju usluge socijalne i dječje zaštite, kao i stručne radnike, odnosno propisati bliže uslove za izdavanje licence, obnavljanje licence, privremeno ukidanje i oduzimanje licence organizacijama i stručnim radnicima, kao i obrazac licence- Rok kraj 2013. godine*

Komentar IA: Za ovu aktivnost je predviđen rok koji nije usklađen sa članom 169 Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti na osnovu kog se predviđa donošenje pravilnika o licenciranju i akreditaciji u roku od dvije godine od dana stupanja na snagu Zakona. Tako je rok iz akcionog plana koji se odnosi na kraj 2013 godine nerealan.