

IDEAS

ANALIZA RADA CENTARA ZA SOCIJALNI RAD U CRNOJ GORI

Podgorica, 2019.



Vlada Crne Gore

Zavod za socijalnu i dječju zaštitu



Vlada Crne Gore

Ministarstvo rada i socijalnog staranja

ZAHVALNOST

Analiza rada centara za socijalni rad sprovedena je u saradnji sa Zavodom za socijalnu i dječju zaštitu, na zahtjev Ministarstva rada i socijalnog staranja Crne Gore, uz stručnu i finansijsku podršku Predstavništva UNICEF-a za Crnu Goru. Istraživački tim se zahvaljuje UNICEF-u Crna Gora na podršci tokom realizacije Analize rada centara za socijalni rad, Zavodu za socijalnu i dječju zaštitu, kao i svim drugim institucijama koje su učestvovala u istraživanju. Posebnu zahvalnost dugujemo Ministarstvu rada i socijalnog staranja bez čije podrške ovu analizu nije bilo moguće realizovati. Zahvaljujemo se i svim učesnicima u istraživanju koji su zaposleni u centrima za socijalni rad u Crnoj Gori, a koji su bili otvoreni u svojim odgovorima i koji su odvojili svoje vrijeme kako bi učestvovali u ovoj analizi, kao i direktorima centara za socijalni rad, koji su iskreno podržali istraživače u njihovom radu. Posebnu zahvalnost dugujemo roditeljima i djeci koji su odlučili da učestvuju u kvalitativnom istraživanju i podijele s nama svoja iskustva sa sistemom socijalne i dječje zaštite, kao i da govore o izazovima s kojima se suočavaju u svakodnevnom životu.

Za sadržaj ovog izvještaja u potpunosti je odgovoran Centar za istraživanje i razvoj društva IDEAS i stavovi iznijeti u izvještaju ne odlikavaju nužno gledište UNICEF-a i njegovih partnera.

AKRONIMI

CSR	Centar za socijalni rad
IPA FOND	(Instrument for Pre-Accession Assistance) – Instrument za pretpristupnu pomoć koji je namijenjen pružanju podrške zemljama kandidatima
IISSS	Informacioni sistem socijalnog staranja – socijalni karton
EU	(European Union) – Evropska unija
PJ	Područna jedinica
MONSTAT	Zavod za statistiku
UNICEF	(United Nations Children's Fund) – Fond Ujedinjenih nacija za djecu
UNDP	(United Nations Development Programme) – Program Ujedinjenih nacija za razvoj

SADRŽAJ

1 KONTEKST ISTRAŽIVANJA	12
2 SVRHA I CILJ ISTRAŽIVANJA	15
3 METODOLOGIJA	18
3.1 TEHNIKE ISTRAŽIVANJA	18
3.2 ETIČKI PRINCIPI	20
3.3 UPRAVLJANJE PROCESOM IZRADE ISTRAŽIVANJA	21
4 ANALIZA ZAKONSKOG I INSTITUCIONALNOG OKVIRA CRNE GORE KOJI REGULIŠE RAD CENTARA ZA SOCIJALNI RAD	23
4.1 PREGLED ZAKONODAVNOG OKVIRA CRNE GORE KOJI REGULIŠE RAD CENTARA ZA SOCIJALNI RAD	23
4.2 ZAKONSKI OKVIR KOJI UREĐUJE ORGANIZACIJU CENTARA ZA SOCIJALNI RAD	28
4.2.1 Organizacija centara za socijalni rad i opis poslova	28
4.2.2 Stručni postupak	31
4.3.3 Usklađenost zakonodavnog okvira s međunarodnim standardima	35
5 ANALIZA SEKUNDARNIH PODATAKA O RADU CENTARA ZA SOCIJALNI RAD	37
5.1 STRUČNI RADNICI CENTARA ZA SOCIJALNI RAD	37
5.2. KORISNICI CENTRA ZA SOCIJALNI RAD	38
5.3 RAZVIJENOST USLUGA U ZAJEDNICI	41
6 ANALIZA RADA CENTARA ZA SOCIJALNI RAD	43
6.1 ANALIZA ORGANIZACIJE RADA CENTARA ZA SOCIJALNI RAD	43
6.2 ANALIZA USKLAĐENOSTI BROJA I STRUKTURE ZAPOSLENIH U ODNOSU NA NORME	51
6.3 ANALIZA OPTEREĆENJA VODITELJA SLUČAJA I KARAKTEIRSTIKA PREDMETA	55
6.4 MENADŽMENT I USLOVI ZA RAD U CENTRIMA ZA SOCIJALNI RAD	60
6.5 ANALIZA USKLAĐENOSTI RADA STRUČNIH RADNIKA S OPISOM POSLA	61
6.5.1 Prijem	61
6.5.2 Proces vođenja slučaja	63
6.5.3 Materijalna davanja	69
6.6 KORIŠĆENJE INFORMACIONOG SISTEMA	70
6.7 PERCEPCIJA PODRŠKE ZAVODA ZA SOCIJALNU I DJEČJU ZAŠTITU	72
7 PERCEPCIJA REFORME CENTARA ZA SOCIJALNI RAD	74
8 ZAKLJUČCI I PREPORUKE	77
8.1 ZAKLJUČCI	77
8.2 PREPORUKE	83
8.3. NAUČENE LEKCIJE	88
9 LITERATURA	89

SAŽETAK

Uvod

U Crnoj Gori, prema posljednjem popisu stanovništva, živi 620.029 stanovnika, od čega 145.126 djece, što čini 23,4% ukupnog broja stanovnika. 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. Kako bi što bolje odgovorila na socijalne i društvene izazove, Crna Gora je u posljednjih deset godina sprovela sveobuhvatnu reformu sistema socijalne i dječje zaštite. Inicijalni podstrek za reformu bila je značajna ekspertna podrška UN agencija (UNICEF, UNDP), kao i finansijska podrška Evropske unije (IPA 2010, 2014), koja je rezultirala usklađivanjem zakonskog i strateškog okvira s međunarodnim dokumentima i standardima, osnivanjem Zavoda za socijalnu i dječju zaštitu, sprovođenjem sveobuhvatne reforme CSR, te intenziviranjem procesa deinstitucionalizacije i decentralizacije, koji su doprinjeli značajnom smanjenju broja korisnika na rezidencijalnom smještaju i širenju broja usluga koje se pružaju na nivou porodice i zajednice. Jedan od najznačajnijih rezultata reforme jeste reforma CSR, koja je imala za cilj: uvođenje metodologije vođenja slučaja u rad CSR, promjenu organizacije rada centra i uvođenje poslova supervizije.

Centar za socijalni rad predstavlja osnovnu ustanovu socijalne i dječje zaštite u Crnoj Gori kojoj su povjerena javna ovlašćenja u oblasti socijalne i dječje zaštite, koja centar obavlja u direktnom radu sa korisnicima: djecom i porodicama, odraslim i starim licima. Na teritoriji Crne Gore funkcioniše 13 CSR i 12 područnih jedinica, pokrivajući teritoriju od 24 opštine u Crnoj Gori.

2011. godine, Ministarstvo rada i socijalnog staranja, uradilo je inicijalnu analizu rada CSR, uz stručnu podršku Predstavništva UNICEF-a za Crnu Goru i finansijsku podršku Evropske unije, koja je ukazala na potrebu sveobuhvatne reforme centara u cilju povećanja broja i profesionalne nadgradnje kapaciteta zaposlenih, potrebe uvođenja novih metodologija rada, neophodnosti teritorijalne reorganizacije rada i dr.

Ova analiza nastala je kao rezultat potrebe države Crne Gore da izmjeri progres koji je ostvaren u oblasti unapređenja direktnog rada s korisnicima sistema socijalne i dječje zaštite, a koji se mjeri kroz uticaj niza reformskih inicijativa od značaja za rad CSR, sprovedenih u periodu od 2011. godine do danas. Analiza predstavlja integralni dio sveobuhvatne reforme sistema socijalne i dječje zaštite i kao takva sprovedena je 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 adekvatno pozicionirana da generiše podatke i informacije na osnovu kojih donosioci odluka mogu razviti politike i mjere u cilju poboljšanja organizacije i rada CSR.

Svrha i ciljevi

Osnovna svrha istraživanja je da pruži podršku unapređenju organizacije i kvaliteta rada CSR u Crnoj Gori i unapređenju kvaliteta usluga za djecu i porodice kroz: a) analizu primjene zakonodavnog okvira na nivou CSR; b) analizu barijera s kojima se CSR susreću prilikom pružanja usluga korisnicima; c) izradu preporuka za unapređenje organizacije, rada i učinka CSR. Kako bi se ovo postiglo, konkretnim ciljevima istraživanja ispitivalo se:

1. Da li je zakonodavni okvir koji reguliše rad CSR adekvatan?
2. U kojoj mjeri se na nivou CSR primjenjuje zakonodavni okvir koji je kreiran tokom reforme sistema socijalne i dječje zaštite?
3. Da li su trenutno raspoloživi resursi na nivou CSR dovoljni za obavljanje poslova koji su predviđeni reformom?
4. Kakav je kvalitet usluga koje pružaju CSR 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 povećanje kvaliteta usluga za korisnike, korisnici CSR-a mogu se takođe posmatrati kao krajnji korisnici procjene na dugi rok.

Metodologija

U istraživanju je primijenjena i kvalitativna i kvantitativna metodologija, uključujući: analizu literature, kvalitativno istraživanje s donosiocima odluka, kvalitativno istraživanje sa zaposlenima u CSR, kvalitativno istraživanje s djecom i porodicama, kvantitativno istraživanje sa zaposlenima u centrima za socijalni rad, analizu sekundarnih podataka SWIS. U okviru kvalitativnog dijela istraživanja, organizovano je: a) 15 intervju s predstavnicima donosioca odluka; b) 4 fokus grupe sa 52 stručna radnika; c) 36 polustrukturisanih intervju sa stručnim radnicima; c) 4 fokus grupe sa 39 roditelja djece; b) 20 intervju s djecom. Ispitanici su identifikovani u saradnji sa Zavodom za socijalni i dječju zaštitu i centrima za socijalni rad, pri čemu su centri odabrani tako da obuhvate sve regije Crne Gore, kao i male i velike centre. Informisana saglasnost potpisana je od strane svih učesnika, a djeca su i dodatno dala usmenu saglasnost, dok je njihov roditelj/staratelj potpisao saglasnost 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 s planiranom metodologijom, nije bila moguća, pa su korišćeni sekundarni podaci.

Tokom istraživanja javila su se ograničenja, kao što su nedovoljna dostupnost zvaničnih podataka i poteškoće u organizaciji i podršci prikupljanja primarnih podataka, u realizaciji fokus grupa i intervju. Period za prikupljanje podataka za kvantitativno istraživanje sa stručnim radnicima produžen je do avgusta, a za kvalitativno istraživanje s djecom i roditeljima do septembra. Isto tako, struktura učesnika u intervjuima s djecom je takva da su djeca na hraniteljstvu bila prekomjerno zastupljena. Postoji i mogućnost da korisnici koji su imali posebno loše iskustvo s uslugama CSR nijesu htjeli da učestvuju u istraživanju.

Kako bi se osigrao kvalitet procesa, istraživanje je pratio Nadzorni odbor. Nalazi istraživanja prezentovani su svim zainteresovanim partnerima. Nalazi i preporuke istraživanje odobreni su od strane Ministarstva rada i socijalnog staranja, Zavoda za socijalnu i dječju zaštitu i ostalih partnera koji su učestvovali u procesu.

Osnovni nalazi

Analiza ukazuje da je Crna Gora uložila značajne napore i resurse u unapređenje rada CSR u posljednjih 10 godina. U periodu od 2011. godine do 2018. godine povećan je broj radnika za 53%, dodatno je razvijena mreža CSR kroz uvođenje novih centara, uloženi su i značajni resursi u unapređenje 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 s korisnicima, kako u smislu ažurnosti rada s korisnicima, tako i smislu individualizacije rada. U tom smislu, reforma CSR predstavlja veliki korak u unapređenju kvaliteta usluga za korisnike sistema socijalne zaštite.

Ipak, nijesu svi građani imali iste benefite od reforme. Veliki izazov je dostupnost usluga CSR 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 s 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 s drugim građanima uključili u društvo.

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

1. Proaktivna identifikacija i prevencija

Analiza ukazuje da na nivou lokalnih zajednica nijesu 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 CSR. Kao barijere za proaktivnu identifikaciju i prevenciju, u okviru analize prepoznati su sljedeći faktori: a) CSR nijesu u dovoljnoj mjeri prisutni u zajednici; b) na nivou centara nijesu definisani poslovi obilaska terena kako bi se identifikovala djeca i porodice u riziku, odnosno outreach aktivnosti; c) ne postoji snažna međusobna povezanost ustanova i organizacija u zajednici; d) nizak je kapacitet pružaoca usluga da prepoznaju osobe kojima je potrebna podrška.

2. 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 CSR identifikovani su veliko opterećenje stručnih radnika dokumentacijom, nedovoljna uključenost predstavnika drugih sistema u stručni rad CSR, nedovoljno razvijeni resursi na nivou lokalnih zajednica, kako na nivou sistema socijalne zaštite, tako i na nivou drugih sistema.

3. **Participacija i realizacija prava na zaštitu**

Analiza ukazuje da CSR 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 s primjenom principa najboljeg interesa. Ovakvo postupanje stručnih radnika povezano je s nedovoljno razvijenim kompetencijama, ali i s vremenskim ograničenjima u radu. Disbalansu moći između stručnih radnika i korisnika dodatno doprinosi i to što na nivou CSR nijesu uspostavljeni žalbeni mehanizmi, niti mehanizmi zaštite prava korisnika.
4. **Dostupnost i efikasnost upotrebe resusa na nivou CSR**

Analiza ukazuje da do ograničenja u kvalitetu usluga koje CSR pružaju korisnicima u velikoj mjeri dovodi nedostatak resursa za implementaciju primijenjenog modela i neefikasno korišćenje postojećih resursa. Centrima za socijalni rad, prije svega, nedostaju ljudski resursi, kao i neadekvatan menadžment ljudskih resursa na nivou centra, pri čemu CSR u najvećoj mjeri ljudske resurse angažuju na distribuciji materijalnih davanja. Negativan uticaj ograničenih ljudskih resursa na kvalitet rada s korisnicima dodatno pojačava nedovoljna usklađenost kompetencija zaposlenih stručnih radnika i zahtjeva posla koji obavljaju. Analiza ukazuje na značajne nejednakosti u dostupnosti kako ljudskih tako i materijalnih resursa među različitim centrima za socijalni rad.
5. **Organizacija rada i realizacija stručnog postupka**

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. Prakse menadžmenta u centrima za socijalni rad nijesu dovoljno razvijene, kao ni praćenje i izračunavanje opterećenja stručnih radnika. U postupku vođenja slučaja, prijemna procjena praktično se ne sprovodi, što otežava određivanje hitnosti postupanja i adekvatno reagovanje CSR u hitnim situacijama. 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 trećini slučajeva, osim prilikom izrade nalaza i mišljenja, 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 nedostataka u obavljanju su: pružanje podrške hraniteljima i njihova obuka, vršenje poslova staratelja, vođenje evidencije djece sa smetnjama u razvoju i odraslih s invaliditetom i izvještavanje o njihovom položaju. Ove poslove stručni radnici ili ne obavljaju ili nemaju dovoljno potrebnih kompetencija da ih obavljaju. Na nivou CSR nijesu identifikovane procedure stimulacije dobrog rada, kao ni sankcionisanja lošeg, što stvara lošu poslovnu kulturu.
6. **Uvođenje informacionog sistema**

U odnosu na uticaj informacionog sistema na rad s korisnicima, analiza ukazuje da je uvođenje informacionog sistema dovelo do unapređenja kvaliteta rada s korisnicima, kako u pogledu materijalnih davanja, tako i prilikom vođenja slučaja. U okviru analize utvrđene su nedosljednosti u primjeni informacionog sistema u okviru vođenja

slučaja. Tek 15% voditelja slučaja smatra da informacioni sistem u potpunosti opisuje ono što rade s korisnicima, a čak 35% smatra da opisuje u maloj mjeri ili skoro uopšte ne opisuje ono što rade s korisnicima. U nekim centrima stručni radnici predmete u sistem unose sa značajnim zakašnjenjem ili ih uopšte ne unose, pri čemu tek 46,3% voditelja slučaja unosi 90% ili više predmeta na kojima radi u informacioni sistem.

7. Izazovi u primjeni modela supervizije

Istraživanje ukazuje da planirani model supervizije nije adekvatan, kao i da se supervizija realizuje u veoma ograničenom obimu. 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.

8. Nadzor nad radom CSR

Analize zakonodavnog okvira, ali i podaci na terenu, ukazuju da nadzor nad radom CSR 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.

9. Organizacija CSR i normiranje poslova

Analiza ukazuje da reforme na nivou organizacije CSR nijesu bile u dovoljnoj mjeri ispraćene promjenama u organizaciji rada CSR. Tokom reforme, centrima za socijalni rad dodijeljen je veliki broj javnih ovlašćenja i drugih poslova te CSR 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 CSR nije pratila i procjena mogućnosti CSR za obavljanje ovih poslova, niti je izvršeno normiranje poslova, što je dovelo do neusklađenosti resursa centara, organizacije centara i zahtjeva koji se stavljaju pred centre. Posebni izazovi u rada centara postoje u odnosu na organizacije poslova hraniteljstva.

Preporuke

Kako bi se unaprijedio rad CSR, potrebno je sprovesti širok spektar mjera kako na nivou jačanja primjene trenutnih propisa radi unapređenja resursa CSR, tako i u smislu prilagođavanja zakonskog okvira. U narednom periodu potrebno je:

1. Vlada Crne Gore na nacionalnom nivou i jedinice lokalne samouprave na lokalnom nivou treba da rade na jačanju postojećeg mehanizma prevencije i proaktivne identifikacije kroz jačanje intersektorske saradnje i razvoj kapaciteta pružaoca usluga da prepoznaju građane u riziku. Ovo podrazumijeva: a) unapređenje 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 s građanima da prepoznaju građane kojima je potrebna podrška sistema socijalne i dječje zaštite i upute ih na podršku kroz razvoj multisektorskih indikatora za prepoznavanje djece u riziku.

2. Vlada Crne Gore treba da radi na uspostavljanju odgovornosti za socijalno uključivanje ranjivih građana na nivou svih institucija i organizacija i uspostavi obavezu učešća predstavnika drugih organizacija i ustanova u procesima procjene i planiranja zaštite.
3. Ministarstvo rada i socijalnog staranja i Zavod za socijalnu i dječju zaštitu, trebaju što prije, da dizajniraju Plan za dugoročni razvoj kadra u oblasti socijalne i dječje zaštite, u saradnji sa akademskom zajednicom i ostalim relevantnim partnerima (koji će sadržati kratkoročne i dugoročne ciljeve i indikatore za mjerenje napretka).
4. 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 s korisnicima.
5. Ministarstvo rada i socijalnog staranja treba što prije da 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 CSR pokriva.
6. Ministarstvo rada i socijalnog staranja treba da poveća broj voditelja slučaja na nivou sistema za 80%, tako da se broj novih predmeta smanji na pet mjesečno, za šta je potrebno zaposliti još 50 stručnih radnika.
7. Ministarstvo rada i socijalnog staranja treba da ograniči broj korisnika po voditelju slučaja na najviše 50 radnika.
8. Vrijeme koje stručni radnici mogu da posvete korisnicima može se povećati i smanjenjem vremena koje posvećuju administrativnim poslovima, pa Zavod za socijalnu i dječju zaštitu treba da radi na reviziji dokumentacije i evidencije tako da se opterećenje stručnih radnika administrativnim poslovima smanji sa 49%, koliko trenutno iznosi, na najviše 25%.
9. Kako bi se razvili potrebni resursi na nivou zajednice, Vlada Crne Gore treba da pojača napore na razvoju usluga socijalne zaštite u zajednici, posebno u domenu održivosti finansiranja usluga.
10. Zavod za socijalnu i dječju zaštitu treba da radi na razvoju formalnog mehanizma za zaštitu prava korisnika na nivou CSR. Ovo je moguće ostvariti kroz uvođenje pozicije zaštitnika prava korisnika, koji bi bio zadužen da informiše korisnike o njihovim pravima i žalbenom mehanizmu i koji bi u oblasti rada na žalbama direktno odgovarao Ministarstvu nadležnom za socijalno staranje.
11. Zavod za socijalnu i dječju zaštitu treba da poveća podršku centrima za socijalni rad u smislu razvoja praksi menadžmenta u socijalnoj zaštiti i da radi na razvoju kulture koja podstiče razvoj stručnih radnika, inovativnost i učenje.

12. CSR treba da uspostave mjere nagrađivanja radnika koji pokazuju izvrsnost u radu, a direktori CSR treba da promovišu kvalitetan rad i sankcionišu neodgovorno postupanje.
13. Menadžment CSR treba više pažnje posvetiti uspostavljanju saradnje s drugim ustanovama i organizacijama u zajednici i uključivanju stručnjaka iz zajednice u rad CSR
14. Uspostaviti model interne supervizije na nivou svih CSR, ojačati edukativnu funkciju supervizije i razviti model eksterne supervizije koji bi pružao Zavod za socijalnu i dječju zaštitu (Zavod za socijalnu i dječju zaštitu)

Naučene lekcije

Nekoliko ključnih lekcija naučeno je iz ovog istraživanja:

- Prije nego što se sprovedu reforme CSR potrebno je izvršiti normiranje poslova i izraditi stručna uputstva za pojedinačne poslove, jer implementacija zakonskog okvira bez izrađenih praktičnih uputstava i normi vodi nekontrolisanoj inovaciji, odnosno neujednačenosti u praksi na nivou sistema, a dodatno ne postoje garancije da će predviđene norme biti implementirane.
- Reforma sistema socijalne i dječje zaštite zahtijeva djelimične reforme nadležnosti dugih sistema u zajednici i široku podršku vlade zemlje u kojoj se sprovodi reform. Iako sistem socijalne i dječje zaštite može da stvori osnove za socijalno uključivanje, kako bi se postigla uključenost građana u društvo, važno je da su i drugi sistemi uključeni u podršku i prilagođeni potrebama ranjivih grupa građana.
- Tokom reforme sistema potrebno je uspostaviti efektivne oblike participacije profesionalaca zaposlenih u sistemima, kako bi se osigurala relevantnost reforme za direktan rad s korisnicima.
- Opsežne reforme sistema treba da se rade fazno kako ne bi došlo do destruktivnih inovacija. Implementacija velikog broja promjena, bez adekvatne podrške za usvajanje novih načina rada, izmjene sistema obrazovanja, odnosno sticanja kompetencija mogu dovesti do suviše velikih promjena koje mogu djelovati i destruktivno na sistem i dovesti do osjećaja gubitka kontrole nad radom. U tom smislu, brzinu sprovođenja reforme treba da određuje spremnost sistema za reformu, a, takođe, potrebno je pažljivo planirati reforme ne samo u odnosu na ciljeve javnih politika nego i u odnosu na raspoložive resurse.

1 KONTEKST ISTRAŽIVANJA

Crna Gora je država višeg srednjeg dohotka, koja se nalazi na jugoistoku Evrope, na Balkanskom poluostrvu, koja je nakon referendumu 2006. godine obnovila nezavisnost. Pristupanje Evropskoj uniji predstavlja najviši politički i ekonomski prioritet zemlje. Za članstvo u EU, Crna Gora je podnijela zahtjev 2008. godine, a status zemlje kandidata zvanično je dobila 2010. godine, što je pokrenulo opsežne reforme na svim nivoima. Crna Gora je 2017. godine postala i članica NATO. Teritorija Crne Gore iznosi 13.812 kvadratnih kilometara, a prema popisu iz 2011. godine, u Crnoj Gori živi 620.029 stanovnika, od čega 145.126 djece, što čini 23,4% ukupnog broja stanovnika. Crnogorci čine 45% stanovništva, Srbi 29%, Bošnjaci 9%, Albanci 5%, dok su druge nacionalnosti zastupljene u manjem procentu. Stopa nataliteta je blago negativna, što ukazuje na postepeno smanjenje broja stanovnika. Nešto više populacije živi u urbanim sredinama (63%) u odnosu na ruralne (37%). Ekonomija Crne Gore transformiše se u tržišnu ekonomiju, pri čemu je 90% državnih kompanija privatizovano, uključujući i banke, telekomunikacione operatere i energetski sektor. Stopa nezaposlenosti u Crnoj Gori je početkom 2018. godine iznosila 16,1%¹, dok je GDP po glavi stanovnika 2017. godine iznosio oko 17.800 USD i bilježi porast od 3–4% godišnje.

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, poput starenja stanovništva. Borba protiv siromaštva i socijalne isključenosti zahtijeva efikasnije i adekvatnije targetiranje usluga u oblasti zdravstva, zapošljavanja i socijalne i dječje zaštite. Analiza siromaštva MONSTAT-a iz 2013. godine pokazuje da je prosječna stopa siromaštva 8,6%, dok je stopa siromaštva za sjeverni region 10,3%. Stanovništvo na sjeveru Crne Gore 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 ekspertska podrška UN agencija (UNICEF, UNDP), kao i značajna finansijska podrška Evropske unije (IPA 2010, 2014), koja je rezultirala usklađivanjem zakonskog i strateškog okvira s međunarodnim dokumentima i standardima, osnivanjem Zavoda za socijalnu i dječju zaštitu, sprovođenjem sveobuhvatne reforme CSR, te intenziviranjem procesa deinstitucionalizacije i decentralizacije, koji su doprinjeli značajnom smanjenju broja korisnika na rezidencijanom smještaju i širenju broja usluga koje se pružaju na nivou porodice i zajednice. Reforma je zasnovana na pravima, normativima i

¹ Crna Gora, Zavod za statistiku Crne Gore (2018). Saopštenje ARS I kvartal 2018. godine: <https://www.monstat.org/cg/novosti.php?id=2730>

standardima utvrđenim u međunarodnim dokumentima (1–7). U tom smislu, reforma počiva na sljedećim principima: poštovanje i nedjeljivost ljudskih prava, najbolji interes korisnika, dostupnost usluga korisnicima u najmanje restriktivnom okruženju, participacija korisnika, odgovornost korisnika, samostalnost korisnika, mogućnost izbora usluga i pružalaca usluga, blagovremenost i kontinuitet (8). Posebna pažnja tokom reforme bila je posvećena uspostavljanju integrisanog sistema socijalne zaštite u skladu sa smjernicama UNICEF-a (9). S tim ciljem, naročito su akcentovani sljedeći činioci: jačanje kompetencija i generalno načina organizacije sistema tako da u što većoj mjeri doprinosi samostalnosti korisnika, zatim povezivanje sistema socijalne i dječje zaštite s drugim sistemima u zajednici i održivost usluga.

Kako bi se ovo ostvarilo, Crna Gora je u posljednjoj deceniji usvojila set zakona, podzakonskih akata i strateških dokumenata od značaja za oblast socijalne i dječje zaštite, kao i za rad CSR². Osim promjena na nivou zakonodavstva i rada službi, rad na reformama bio je praćen i unapređenjem strateškog okvira. Trenutni strateški okvir razvoja sistema socijalne i dječje zaštite u Crnoj Gori definisan je, prije svega, kroz Strategiju razvoja sistema socijalne i dječje zaštite za period od 2018. do 2022. godine (10).

Strategija razvoja sistema socijalne i dječje zaštite (10) od posebnog je značaja za dalju reformu rada CSR. Kao posebnu mjeru u okviru unapređenja normativnog okvira, Strategija prepoznaje: unapređenje funkcionisanja CSR; unapređenje materijalnih davanja i mjera aktivacije za korisnike materijalnih obezbjeđenja; unapređenje sistema supervizije stručnog rada (10). Strategija definiše da je, u odnosu na cjelokupno funkcionisanje CSR, posebno važno izvršiti analizu rada CSR, funkcionisanja supervizije, usaglašenosti Informacionog sistema socijalnog staranja (IISSS-a) sa zahtjevima stručnog rada. Posebno važna oblast razvoja u oblasti supervizije je razvoj modela eksterne supervizije i dalji razvoj supervizije na nivou CSR.

Zakon o socijalnoj i dječjoj zaštiti (2013), kao ključni zakon, zasnovan je na principima decentralizacije, deinstitucionalizacije i razvoja usluga u zajednici. Uvedene su novine koje se tiču supervizorskih poslova u socijalnom radu, inspekcije, kao i model funkcionisanja javnih nabavki usluga socijalne i dječje zaštite. U dosadašnjem toku reformi ostvaren je napredak u oblasti razvoja i primjene informacionih tehnologija i nakon višegodišnjih profesionalnih napora uveden je Informacioni sistem socijalnog staranja – socijalni karton (IISSS). Uvođenje IISSS-a dovelo je do efikasnijeg obavljanja poslova trijaže, efikasnijeg kancelarijskog poslovanja, vođenja upravnog i vanupravnog postupka, nadgledanja i upravljanja poslovima na nivou CSR. Posebno značajan efekat uvođenja IISSS-a je poboljšano upravljanje sredstvima i smanjenje troškova za socijalna davanja. Iz perspektive korisnika, IISSS je olakšao pristup ostvarivanju prava na socijalnu i dječju zaštitu,

² Najvažniji akti su: Zakon o socijalnoj i dječjoj zaštiti, „Sl. list CG”, br. 27/2013, 1/2015, 42/2015, 47/2015, 56/2016, 66/2016, 1/2017, 31/2017 – odluka US, 42/2017 i 50/2017, (2013); Zakon o zaštiti od nasilja u porodici, „Sl. list CG” br. 46/2010, (2010); Porodični zakon, „Sl. list CG”, br. 1/2007, 53/2016, (2007); Zakon o postupanju prema maloljetnicima u krivičnom postupku, „Sl. list CG”, br. 64/2011, (2011); Zakon o zabrani diskriminacije lica s invaliditetom, „Sl. glasnik CG”, br. 39/2011, (2011) i Strategija za prevenciju i zaštitu djece od nasilja (2017–2021).

transparentnost samog postupka i generalno doveo do većeg kredibiliteta i povjerenja u ustanove socijalne zaštite.

Prije reforme sistema socijalne i dječje zaštite, CSR bili su organizovani na međuopštinskom nivou³. U nekadašnjoj praksi rada CSR bila su istovremeno prisutna dva organizaciona modela: teritorijalni (rad stručnog radnika bio je vezan za određenu teritoriju) i kategorijalni (stručni radnici su radili, prije svega, s jednom grupom korisnika). Rad je bio organizovan u okviru stručnih timova, koje su u punom sastavu činili: socijalni radnik, psiholog, pedagog i pravnik. Teritorijalni pristup bazirao se na tzv. polivalentnom radu, pri čemu su stručni radnici djelovali na teritoriji određene mjesne zajednice.

Reforma CSR, koja je sprovedena nakon izrade inicijalne analize rada CSR (2011), dovela je do stručno–metodoloških i organizacionih promjena u funkcionisanju CSR. Umjesto kategorijalno–teritorijalnog pristupa, uveden je metod vođenja slučaja, koji ukida obavezan timski rad, a povećava ličnu i profesionalnu odgovornost (11).

Iako su učinjeni značajni koraci, istraživanja koja su do sada sprovedena u oblasti socijalne i dječje zaštite ukazuju i na neke izazove u radu centara za socijalni rad, od kojih su najznačajniji (12–14):

- nedovoljna umreženost centara sa ostalim akterima u zajednici;
- nedovoljna usklađenost IISSS sa zahtjevima vođenja slučaja;
- nedovoljno razvijene stručne kompetencije profesionalaca zaposlenih u centrima za socijalni rad;
- preveliko opterećenje stručnih radnika, odnosno nedovoljan broj radnika;
- visok stepen usmjerenosti resursa CSR na distribuciju materijalnih davanja, što ne ostavlja dovoljno resursa za poslove vođenja slučaja.

Ipak, ova istraživanja su rad CSR sagledali, prije svega, iz kvalitativne perspektive, pri čemu rad CSR nije bio glavni predmet istraživanja. Ovo istraživanje pružiće dublji uvid u rad CSR, primjenom kvalitativne i kvantitativne metodologije, što je neophodno kako bi se kreirale preporuke zasnovane na podacima i usmjerene na prevazilaženje teškoća s kojima se CSR suočavaju.

³ Postojalo je devet centara za socijalni rad (javnih ustanova), koji su uglavnom bili organizovani na međopštinskom nivou. Izuzetak su bili Javna ustanova CSR Herceg Novi, Rožaje, Plav i Podgorica.

2 SVRHA I CILJ ISTRAŽIVANJA

Ovo istraživanje realizuje se u okviru reformskog procesa unapređenja sistema socijalne i dječje zaštite u Crnoj Gori i na početku novog strateškog ciklusa planiranja razvoja sistema socijalne i dječje zaštite. U tom smislu, izbor trenutka kada se realizuje istraživanje je značajan, jer omogućava da se kroz preporuke adresiraju nedostaci reformi na nivou CSR i na taj način, kroz uključivanje preporuka u strateško planiranje, doprinese daljem uspjehu u radu na započetim reformama.

Naime, osnovna svrha istraživanja je da pruži podršku unapređenju organizacije i kvaliteta rada CSR u Crnoj Gori i unapređenju kvaliteta usluga za djecu i porodice. CSR izabrani su kao predmet istraživanja, jer imaju ključnu ulogu u primjeni reforme i razvoju sistema socijalne i dječje zaštite na lokalnom nivou. U tom smislu, konkretan cilj istraživanja je da obezbijedi podršku Zavodu za socijalnu i dječju zaštitu, koji je uspostavljen kao osnovna istraživačka, ali i institucija zadužena da obezbijedi kvalitet rada u oblasti socijalne i dječje zaštite, da sprovede analizu koja se odnosi na postignuti progres, kao i da procijeni prepreke u osposobljenosti centara da ispune svoje uloge, a kako bi se obezbijedile preporuke za unapređenje organizacije, rada i učinka CSR. Direktan korisnik istraživanja je i Ministarstvo rada i socijalnog staranja, kao osnovni kreator politike, metoda i organizacije rada centara. Kako će rezultati istraživanja biti predstavljeni svim ključnim donosiocima odluka u oblasti socijalne i dječje zaštite, kao i zaposlenima u centrima za socijalni rad, istraživanje će stimulisati debatu među akterima u oblasti socijalne i dječje zaštite o daljem unapređenju rada CSR.

Na osnovu informacija generisanih tokom ovog istraživanja, Ministarstvo rada i socijalnog staranja preduzeće mjere da unaprijedi efikasnost i efektivnosti CSR, a kako bi se unaprijedio kvalitet usluga za korisnike CSR. Istraživanje je osmišljeno na način da generiše podatke i informacije na osnovu kojih donosioci odluka mogu razviti politike i mjere u cilju poboljšanja organizacije i rada CSR. Direktni korisnik analize je Ministarstvo rada i socijalnog staranja i Zavod za socijalnu i dječju zaštitu, koji 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.

Kako bi se ovo postiglo, konkretni ciljevi istraživanja su:

1. Ispitati adekvatnost zakonskog okvira i kreirati preporuke za unapređenje zakonskog okvira ukoliko je to potrebno
2. Ispitati i unaprijediti primjenu zakonskog okvira na nivou CSR kroz identifikovanje osnovnih izazova u primjeni i dati preporuke za unapređenje primjene zakonskog okvira
3. Ispitati adekvatnost trenutno raspoloživih resursa na nivou CSR u odnosu na zakonom propisane obaveze centra i kreirati preporuke za unapređenje resursa, ukoliko je potrebno

4. Steći dublji uvid u kvalitet usluga koje CSR pružaju korisnicima i kreirati preporuke orijentisane na unapređenje kvaliteta usluga.

1. Iako je zakonski okvir kreiran na osnovu međunarodnih standarda, pretpostavka je da je zakonski okvir adekvatan. Ipak, do sada nije realizovana analiza zakonskog okvira rada CSR, te će ovo istraživanje dati prvi uvid u ovu oblast. Kako bi se utvrdilo da je Opis poslova centara u skladu sa zakonskim okvirom koji reguliše rad CSR, postavljeni su sljedeći ciljevi:

- Utvrditi u kojoj mjeri je zakonski okvir koji reguliše rad CSR u skladu s međunarodnim strateškim i pravnim okvirom
- Ispitati da li i u kojoj mjeri zakonski okvir propisuje standarde koji podržavaju pristupačnost, proaktivni pristup u identifikaciji porodica i djece u riziku i prevenciju
- Ispitati u kojoj mjeri zakonski okvir podržava participaciju i individualizaciju rada s korisnicima
- Utvrditi u kojoj mjeri je organizacija rada CSR takva da omogućava adekvatno vršenje dodijeljenih uloga
- Ispitati da li su kriterijumi za određivanje broja zaposlenih adekvatni.

Na ovaj način analizirana je relevantnost zakonodavnog okvira za korisnika i to u ključnim domenima koji su definisani Opisom posla. U dijelu rezultata ova pitanja su razmotrena iz teorijske perspektive, dok su u okviru diskusije razmatrana u svjetlu dobijenih nalaza istraživanja.

2. Analiza primjene zakonskog okvira na nivou CSR bila je fokusirana na direktnu implementaciju zakonskog okvira u smislu organizacije rada na nivou CSR i primjene zakonom propisanih stručnih postupaka. U tom smislu, cilj istraživanja je bio da utvrdi:

- U kojoj mjeri je organizacija CSR usklađena sa zakonodavnim okvirom?
- U kojoj mjeri su ispunjeni standardi koji se odnose na stručne radnike?
- U kojoj mjeri se posao na nivou CSR obavlja u skladu s procedurama koje su predviđene zakonodavnim okvirom?

3. Primjena zakonskog okvira i adekvatna implementacija povezane su s dostupnim resursima, te je u tom smislu od ključnog značaja bilo ispitati da li CSR posjeduju dovoljno ljudskih resursa potrebnih za adekvatnu implementaciju zakonskog okvira. Kako se rad CSR direktno oslanja na resurse u zajednici, osim razvijenosti resursa samih CSR, kroz analizu je posmatrana i razvijenost resursa u zajednici. Kako bi se ispitalo da li su raspoloživi resursi na nivou CSR dovoljni za obavljanje poslova koji su predviđeni reformom, obrađena su sljedeća istraživačka pitanja:

- U kojoj mjeri su profesionalci u centrima za socijalni rad upoznati s reformom sistema socijalne i dječje zaštite?
- Da li su profesionalci (u skladu s postojećim kapacitetima i resursima) sposobni da ispune zadatke koji su definisani zakonodavnim okvirom?
- U kojoj mjeri broj trenutno zaposlenih radnika omogućava adekvatno obavljanje poslova na nivou CSR u odnosu na broj korisnika?
- Kako su na nivou CSR redistribuirani resursi u odnosu na bazična zaduženja koja centri imaju?
- Kako poslovi distribucije materijalnih davanja utiču na vođenja slučaja i da li postoje alternativni modeli za podjelu benefita?

- Kako profesionalci vide raspoložive resurse u odnosu na obim posla?
- Koliko je izražena i intenzivna saradnja s drugim institucijama (domovi zdravlja, škole, zavod za zapošljavanje, dnevni centri, druge ustanove socijalne zaštite) na koje su centri prema prirodi svog posla upućeni?

Konačan ishod reforme sistema socijalne i dječje zaštite bio je da se unaprijedi kvalitet usluga za korisnike. Kako je nedavno realizovana analiza reforme iz perspektive korisnika, ova analiza se fokusirala na prethodna tri istraživačka pitanja. Ipak, i u okviru ove analize adresirana su pitanja kvaliteta usluga za korisnike, a kako bi se odgovorilo na sljedeća pitanja:

- Kako profesionalci u centrima za socijalni rad vide uticaj uvođenja informacionog sistema na kvalitet rada s korisnicima?
- Kako profesionalci u centrima za socijalni rad vide uticaj uvođenja metodologije za vođenje slučaja na kvalitet rada s korisnicima?
- Kako profesionalci iz CSR percipiraju ulogu i funkcije Zavoda za socijalnu i dječju zaštitu?
- U kojoj mjeri su usluge koje CSR pružaju značajne i smislene za djecu i porodice?

Na ovaj način analiza teži da pruži sveobuhvatne preporuke za dalje unapređenje rada CSR, a kako bi se:

1. Unaprijedio kontekst stručnog rad s korisnicima kroz dodatno unapređenje zakonskog i strateškog okvira, kao i kroz način organizacije CSR
2. Unaprijedila primjena zakonskog okvira i ujednačnost rada CSR kroz bolju kontrolu i implementaciju propisa i smjernica i izradu dodatnih smjernica
3. Unaprijedili resursi na nivou CSR koji su dostupni u radu s korisnicima kroz različite mehanizme (npr. preraspodjela radnika, zapošljavanje novih radnika, promjena opisa poslova, unapređenje kompetencija radnika, unapređenje menadžmenta, itd.).

Djelovanjem na ova tri nivoa, odnosno kroz unapređenje načina organizacije CSR, kroz primjenu zakonskog i stručnog okvira i unapređenje resursa kojima raspolažu centri, kao kranji ishod, došlo bi i do unapređenja kvaliteta usluga za korisnike odnosno do postizanja krajnjeg cilja reforme CSR.

3 METODOLOGIJA

3.1 Tehnike istraživanja

Istraživanje je dizajnirano kao mješotovito istraživanje, pri čemu se samo istraživanje sastoji od sljedećih komponenti:

- Analiza literature
- Kvalitativno istraživanje s donosiocima odluka
- Kvalitativno istraživanje sa zaposlenima u CSR
- Kvalitativno istraživanje s djecom i porodicama
- Kvantitativno istraživanje sa zaposlenima u CSR
- Analiza sekundarnih podataka IISSS.

Analiza literature sprovedena je na početku istraživanja kako bi se identifikovali izazovi u radu CSR, kao i sposobnost centara da ispune svoje obaveze. Analiza literature obuhvatila je relevantne pravne i strateške dokumente, standarde i protokole koji se odnose na rad CSR, kao i relevantne statističke izvještaje i istraživanja.

Nakon što je razvijena analiza sekundarnih podataka, realizovani su pripremni razgovori s ključnim partnerima, kako bi se dobile informacije o očekivanjima različitih aktera od istraživanja i kako bi im se omogućilo da učestvuju u kreiranju detaljne metodologije. Istraživanje s donosiocima odluka sprovedeno je tokom juna i jula 2018. Obuhvatilo je 15 različitih ustanova i organizacija: Zavod za socijalnu i dječju zaštitu, Zajednica opština Crne Gore, Ministarstvo rada i socijalnog staranja, Ministarstvo javne uprave, Ministarstvo finansija, Ministarstvo unutrašnjih poslova, Ministarstvo prosvjete, Ministarstvo zdravlja, Instituciju Zaštitnika ljudskih prava i sloboda, Skupštinu Crne Gore, UNDP, UNICEF, EU i dvije organizacije civilnog društva. Korisnici nijesu direktno uključeni u razvoj metodologije.

Kvalitativno istraživanje sa stručnim radnicima sprovedeno je tokom juna i jula 2018., kroz 4 fokus grupe i 36 polustrukturisana intervjua tokom juna 2018. godine. Dvije fokus grupe bile su održane sa voditeljima slučaja i stručnim radnicima na materijalnim davanjima, jedna sa supervizorima i rukovodiocima i jedna s pravnicima. Na fokus grupama učestvovalo je 52 ispitanika, što znači da je istraživanjem obuhvaćeno ukupno 88 stručnih radnika. Fokus grupe realizovane su u Zavodu za socijalnu i dječju zaštitu, a polustrukturisani intervjui u centrima za socijalni rad. Tokom svakog od polustrukturisanih intervjua detaljno je analiziran jedan slučaj, a još dva slučaja analizirana su kako bi se ispitalo postupanje voditelja slučaja i poštovanje rokova. CSR izabrani su tako da se obuhvate sve regije Crne Gore, jednako kao i mali i veliki centri.

Kvalitativno istraživanje s korisnicima sprovedeno je u periodu jun – septembar 2018. godine. U fokus grupama s roditeljima/starateljima učestvovalo je ukupno 39 roditelja/staratelja, a u intervjuima s djecom 32 djeteta. Porodice su birane tako da se obuhvate različite grupe korisnika, a posebno porodice djece sa smetnjama u razvoju, porodice u kojima postoji nasilje u porodici, porodice koje žive u dubokom siromaštvu, uz kriterijum da je 50% porodica na evidenciji centra nakon 2015. godine. Voditelji slučaja

informisali su djecu i roditelje/staratelje o istraživanju. Ukoliko su se djeca i roditelji/staratelji složili da učestvuju u istraživanju, bili su uključeni u istraživanje, pri čemu su imali mogućnost da odustanu i prije početka samog intervjua, a nakon detaljnog razgovora s vodiocem intervjua. Djeca i roditelji/staratelji nijesu ni na koji način bili u obavezi da učestvuju u istraživanju. Informisani pristanak potpisan je od strane svih roditelja/staratelja, a intervjui s djecom sprovedeni su uz saglasnost same djece (verbalna saglasnost).

U kvantitativnom istraživanju s voditeljima slučaja učestvovalo je 56 voditelja slučaja i supervizora (77% od ukupnog broja), a podaci o opterećenju voditelja slučaja prikupljeni su za 67 voditelja slučaja i supervizora (93% od ukupnog broja). Rukovodioci su popunili podatke o opterećenju za ukupno 67 radnika, 60 voditelja slučaja i 7 supervizora, odnosno za 2968 predmeta. Od ukupnog broja voditelja slučaja koji su učestvovali u istraživanju, 36,7% je u službi za djecu i mlade (N=22), 18,3% u službi za odrasla i stara lica (N=11) i 45,0% u jedinstvenoj stručnoj službi (N=27). Rukovodioci su detaljnu strukturu aktivnosti koje obavljaju unijeli za 58 voditelja slučaja, koji su tokom jednog mjeseca preduzeli ukupno 4216 različitih radnji, što predstavlja 72 aktivnosti po voditelju slučaja mjesečno, odnosno oko 3 aktivnosti dnevno.

Podaci su prikupljeni putem platforme SurveyMonkey⁴⁵. I pored visoke stope odgovora, obuhvaćeni broj voditelja slučaja bio je manji od planiranog. Naime, prije analize radnih mjesta, koja je bila predmet ove analize, pretpostavljalo se da je u centrima za socijalni rad zaposlen značajno veći broj stručnih radnika na poziciji voditelja slučaja.

Instrumenti koji su korišćeni u kvalitativnom istraživanju s roditeljima i kvantitativnom istraživanju sa stručnim radnicima su pilotirani. Po pet kognitivnih intervjua realizovano je kako bi se ispitalo razumijevanje pitanja u okviru ovih kvalitativnih instrumenata, kao i kvantitativnih instrumenata⁶. Popunjavanje dijela kvantitativnih upitnika koji se odnose na analizu slučajeva testirani su na osnovu dva slučaja, pri čemu je ispitana primjenljivosti matrice za kodiranje rada na predmetu. Nakon testiranja upitnici su bili prilagođeni.

Prilikom planiranja analize podataka u IISSS-u, na početku istraživanja analizirane su prakse unosa podataka u sistem, potpunost podataka u sistemu i kvalitet podataka. Prilikom procjene kvaliteta podataka u IISSS-u o vođenju slučaja, utvrđeno je da sami podaci nijesu dovoljno pouzdani, odnosno da svi centri ne vode podatke o vođenja slučaja u informacionom sistemu na adekvatan način, kao i da se podaci ne unose uvijek ažurno, zbog čega su dodatno prikupljeni detaljni kvantitativni podaci. Podaci koji se odnose na materijalna davanja su pouzdani.

Ograničenja istraživanja bili su nedovoljna dostupnost zvaničnih podataka i poteškoće u organizaciji i podršci prikupljanja primarnih podataka, realizaciji fokus grupa i intervjua, kao i to što su korisnici kontaktirani preko CSR. Naime, kontaktiranje korisnika od strane CSR, a

⁴ Survey Monkey je međunarodna platforma za prikupljanje podataka: <https://www.surveymonkey.com/>

⁵ Ukupan broj zaposlenih voditelja slučaja u centrima za socijalni rad bio je značajno niži od očekivanog broja voditelja slučaja.

⁶ Kognitivni intervjui organizuju se kako bi se ispitalo da li učesnici istraživanja razumiju pitanja na planiran način.

uz tehničku podršku Zavoda za socijalnu i dječju zaštitu, moglo je da dovede do pristrasnosti kada se radi o uzorku fokus grupa s roditeljima. Kako bi se osigurala što veća nepristrasnost, Zavodu za socijalnu i dječju zaštitu dostavljeni su kriterijumi za izbor učesnika u fokus grupama. S učesnicima je prije početka intervjua, odnosno fokus grupe, provjereno koje su informacije dobili o istraživanju od strane CSR, kako bi se utvrdilo da li su centri tačno informisali potencijalne učesnike. Ova pitanja ukazala su da su CSR adekvatno prenijeli informacije korisnicima. Period za prikupljanje podataka za kvantitativno istraživanje sa stručnim radnicima produžen je do avgusta, a za kvalitativno istraživanje s djecom i roditeljima do septembra 2018.

3.2 Etički principi

Istraživanje je realizovano u skladu s etičkim principima propisanim od strane UNICEF-a. U okviru istraživanja primijenjene su procedure prevencije štete za djecu od učešća u istraživanju, informisanog pristanka, povjerljivosti informacija i konflikta interesa.

Kako bi se osiguralo da sve osobe u kontaktu s djecom imaju adekvatne kompetencije za razgovor s djecom, usvojen je kriterijum da: 1) imaju prethodno iskustvo u radu s djecom; 2) da su upoznati s Konvencijom o pravima djeteta; 3) da su u okviru formalnog obrazovanja pohađali kurs iz razvojne psihologije, odnosno sličan kurs. Isto tako, kontrolisan je seting obavljanja intervjua. Kako bi se osiguralo da su djeca zaštićena od dodatne štete tokom istraživanja, istraživači nikada nijesu ostajali sami s djecom iza zatvorenih vrata, pri čemu su djeca, ukoliko su željela, mogla da izaberu osobu od povjerenja koja bi bila prisutna tokom intervjua. Intervjui su organizovani na sigurnom mjestu, u centrima za socijalni rad. Teme razgovora s djecom bile su takve da se od djece nije zahtijevalo da iznose osjetljive informacije niti su se odnosile na traumatična iskustva. Prije svega, teme razgovora odnosile su se na iskustva u radu sa stručnim radnicima, na učešće u procesima u centru za socijalni rad i na odnos sa stručnim radnicima. Kako bi se spriječila sekundarna traumatizacija korisnika, učesnicima je na početku intervjua naglašeno da u bilo kom trenutku mogu da prekinu intervju ili da preskoče bilo koje pitanje. Ova instrukcija ponavljana je i tokom intervjua. U cilju zaštite djece od zlostavljanja i zanemarivanja, svim učesnicima je na početku intervjua saopšteno, ukoliko se tokom intervjua dođe do informacija koje ukazuju na moguće zlostavljanje i zanemarivanje djece, da će slučaj biti prijavljen eksternom supervizoru.

Prilikom kreiranja istraživanja posebno je vođeno računa o pitanju povjerljivosti informacija i dobrovoljnosti pristanka. Pisana forma informisanog pristanka bila je distribuirana i popunjena od strane svih odraslih osoba koje su učestvovala u kvantitativnom dijelu istraživanja, dok je informisani pristanak za kvantitativno istraživanje garantovan tako što je na početku ispitanicima bila prezentovana forma informisanog pristanka i mogli su da nastave s istraživanjem samo u slučaju da su kliknuli na opciju da su pročitali formu i da su saglasni sa sadržajem. U slučaju djece, roditelji odnosno staratelji potpisali su pisanu saglasnost za učešće u istraživanju, pri čemu su djeca nužno morala da daju i usmenu saglasnost. Informisana saglasnost sadrži i odredbe čuvanja privatnosti informacija od strane istraživača i učesnika u istraživanju. Transkripti i zapisnici istraživanja, kao i snimci,

čuvani su na službenom računaru IDEAS-a, a nakon izrada izvještaja isti su izbrisani. Svi učesnici, isto tako, informisani su da učešće u istraživanju ne podrazumijeva naknadu.

Istraživanje je započeto tek nakon odobrenja etičke komisije. Etička komisija je eksterno tijelo koje je angažovano od strane UNICEF-a u cilju analize etičkih procedura istraživanja i čine je profesori s različitih univerziteta u Podgorici i nezavisni eksperti. Procedure su ocijenjene kao dobre, osim što je skrenuta pažnja na izbor učesnika u kvalitativnom istraživanju od strane CSR, koja situacija je bila preduprjeđena davanjem jasnih kriterijuma Zavodu za odabir učesnika. Etička komisija evaluirala je finalni izvještaj i svi komentari su implementirani.

3.3 Upravljanje procesom izrade istraživanja

Projektom je upravljao Upravni odbor, koji se sastojao od predstavnika Ministarstva rada i socijalnog staranja (Goran Kuševića, direktor Direktorata za socijalnu i dječju zaštitu), Zavoda za socijalnu i dječju zaštitu (Drago Spaić, direktor), UNICEF-a (Nela Krnić, koordinatorka Programa dječje zaštite i Marija Manojlović, koordinatorka Programa za razvoj socijalne politike) i UNDP-a (Aleksandra Višnjić, programski menadžer za Socijalni karton-Informativni sistem socijalnog staranja). Upravljanje projektom obuhvatalo je: nadzor nad sprovođenjem istraživanja, omogućavanje prikupljanja podataka, organizaciju rada i nesmetan pristup dokumentaciji, kao i kontrolu kvaliteta instrumenata, metodologije i samog istraživanja u svim njegovim fazama. Ukupan proces je nadgledan i stručno usmjeravan od strane eksternog supervizora - Nele Krnić, koordinatorke Programa dječje zaštite, Predstavništvo UNICEF-a za Crnu Goru. Ministarstvo rada i socijalnog staranja pozvalo je stručne radnike i direktore CSR da učestvuju u istraživanju, dok je Zavod za socijalnu i dječju zaštitu direktno organizovao fokus grupe i intervju, kako sa stručnim radnicima, tako i s korisnicima i informisao projektni tim IDEAS-a o dogovorenim terminima za fokus grupe i intervju. Isto tako, zadatak Upravnog odbora bio je da organizuje završnu prezentaciju projekta i distribuira finalne proizvode projekta donosiocima odluka. Završna prezentacija organizovana je u novembru 2018. godine. Prezentaciji su prisustvovali stručni radnici, direktori CSR, predstavnici međunarodnih organizacija, Zavoda za socijalnu i dječju zaštitu, kao i predstavnici Ministarstva rada i socijalnog staranja i Vlade Crne Gore. Tokom konferencije, akteri u oblasti socijalne i dječje zaštite mogli su da daju komentare na samu analizu. IDEAS je bio zadužen za razvoj istraživačkog okvira, metodologije istraživanja i instrumenata, realizaciju intervju, fokus grupa i postavljanje upitnika na online platformu, razvoj početnog i finalnog izvještaja i predstavljanje podataka na prezentaciji istraživanja. Vođa tima IDEAS-a bio je Marko Milanović, direktor IDEAS-a, a članovi tima su bili Miroslav Brkić, redovni profesor na Fakultetu političkih nauka u Beogradu, Ivana Krstić, vanredna profesorka na Pravnom fakultetu u Beogradu i Lidija Milanović, psihologica i stručnjakinja u oblasti socijalne i dječje zaštite. Istraživači IDEAS-a prikupljali su podatke na terenu.

Tokom prikupljanja podataka nijesu zabilježeni incidenti, a prilikom uvodnog razgovara istraživača s učesnicima utvrđeno je da su na adekvatan način informisani o istraživanju od

strane CSR odnosno Zavoda za socijalnu i dječju zaštitu. Razgovori su snimani, a nakon izrade izvještaja sami snimci su izbrisani. Istraživači su bili posebno obučeni za postavljanje otvorenih pitanja i generalno za poštovanje principa neutralnosti prilikom intervjua i fokus grupa. Kvalitet intervjua provjeren je na uzorku od pet slučajno izabranih intervjua, kako bi se utvrdilo da li su učesnici slobodno mogli da izraze svoje mišljenje, odnosno kako bi se procijenilo da li je istraživač imao uticaj na prikupljanje podataka.

Linkove za popunjavanje kvantitativnih upitnika zaposlenima u centrima za socijalni rad distribuirao je Zavod za socijalnu i dječju zaštitu. Kako bi se osigurao kvalitet kvantitativnih podataka, izvršeno je upoređivanje podataka iz različitih izvora. Kao mehanizam kontrole podatka, uvedena je i mogućnost da se u slučaju žalbi na postupanje istraživača učesnici istraživanja obrate direktno eksternom supervizoru u UNICEF-u.

Nalazi i preporuke istraživanja odobreni su od strane Ministarstva rada i socijalnog staranja, Zavoda za socijalnu i dječju zaštitu i ostalih partnera koji su učestvovali u procesu.

4 ANALIZA ZAKONSKOG I INSTITUCIONALNOG OKVIRA CRNE GORE KOJI REGULIŠE RAD CENTARA ZA SOCIJALNI RAD

4.1 Pregled zakonodavnog okvira Crne Gore koji reguliše rad centara za socijalni rad

Centar za socijalni rad predstavlja osnovnu ustanovu socijalne i dječje zaštite u Crnoj Gori kojoj su povjerena javna ovlašćenja u ovoj oblasti. U skladu sa zakonskim odredbama, CSR vrše brojne i raznolike uloge⁷:

1. Odlučivanje u ostvarivanju prava na socijalnu i dječju zaštitu u prvostepenom postupku
2. Donošenje rješenja o povlastici za putovanje za osobe s invaliditetom
3. Pružanje usluga neodložne intervencije
4. Procjena stanja, potreba, snaga i rizika
5. Izrada i praćenje individualnih planova usluga, uključujući i plan pomoći žrtvama nasilja
6. Izrada individualnog plana aktivacije i pružanje podrške za socijalno uključivanje radno sposobnih korisnika materijalnog obezbjeđenja
7. Praćenje ostvarivanja prava i zaštita djece sa smetnjama u razvoju od nasilja
8. Vršenje procjene podobnosti staratelja, usvojioca i hranitelja

⁷ Osnovni poslovi određeni su, prije svega, definisani Zakonom o socijalnoj i dječjoj zaštiti i Porodičnim zakonom, Zakonom o zaštiti od nasilja u porodici i Zakonom o povlastici na putovanje lica s invaliditetom i dr.

9. Vršenje obuke i pružanje usluge podrške porodičnog smještaja i hraniteljstva i porodičnog smještaja
10. Vršenje poslova organa starateljstva
11. Preduzimanje mjera zaštite, pokretanje i učestvovanje u sudskim i drugim postupcima
12. Utvrđivanje smetnji u razvoju, nesposobnosti za rad, odnosno invalidnosti
13. Vođenje evidencije i dokumentacije korisnika
14. Vođenje evidencije djece sa smetnjama u razvoju i osoba s invaliditetom na teritoriji jedinice lokalne samouprave
15. Izvještavanje o položaju djece sa smetnjama u razvoju i osoba s invaliditetom na teritoriji jedinice lokalne samouprave
16. Učestvovanje u razvoju i primjeni strategija, planova i programa
17. Saradnja s organima državne uprave, lokalne samouprave i drugim organizacijama
18. Obavljanje poslova u skladu sa Zakonom o izvršenju odluke Ustavnog suda Crne Gore U-I broj 6/16 od 19. aprila 2017. godine.

CSR dužan je da donese i dostavi rješenje o zahtjevu o ostvarivanju prava iz socijalne i dječje zaštite u roku od 15 dana, a ako je potrebno, sprovede poseban ispitni postupak u roku od 30 dana od dana prijema zahtjeva, odnosno pokretanja postupka po službenoj dužnosti. Pored pružanja usluga vođenja slučaja, procjene i planiranja, CSR, kao što je navedeno, ima i ključna ovlašćenja u priznavanju prava na materijalna davanja. U Crnoj Gori definisano je 14 oblika materijalnih davanja^{8,9,10}:

1. Materijalno obezbjeđenje
2. Dodatak za njegu i pomoć
3. Lična invalidnina
4. Naknada roditelju ili staratelju korisnika prava na ličnu invalidninu
5. Jednokratna novčana pomoć
6. Troškovi sahrane
7. Zdravstvena zaštita
8. Naknada za novorođeno dijete
9. Dodatak za djecu
10. Troškovi ishrane u predškolskim ustanovama
11. Pomoć za vaspitanje i obrazovanje djece i mladih s posebnim obrazovnim potrebama
12. Refundacija naknada zarade za porodiljsko odnosno roditeljsko odsustvo, uključujući naknade zarada zaposlenog koji se bavi preduzetničkom djelatnošću
13. Naknada po osnovu rođenja djeteta
14. Refundacija naknade zarade za rad s polovinom punog radnog vremena poslodavcu.

⁸ U periodu od 2015. do 2017. godine bilo je na snazi i materijalno davanje na osnovu rođenja troje ili više djece.

⁹ Član 20, Član 41–42, Član 46–50, Član 52, Član 54 i Član 55–56, Zakon o socijalnoj i dječjoj zaštiti

¹⁰ Davanja pod tačkom 1–7 odnose se na osnovna materijalna davanja u socijalnoj zaštiti, davanja pod tačkama 8–17 odnose se na osnovna materijalna davanja iz dječje zaštite.

Prilikom ostvarivanja prava na materijalna davanja koja se odnose na materijalno obezbjeđenje, ličnu invalidninu, dodatak za njegu i pomoć i jednokratnu novčanu pomoć, osim prikupljanja dokaza, CSR dužan je da sačini nalaz i mišljenje koje služi kao dokazno sredstvo¹¹¹². Crna Gora obezbijedila je širok spektar materijalnih davanja, koja mogu da podrže djecu i druge korisnike. Ipak, postavlja se pitanje **opterećenja obrade zahtjeva koji nameće ovako veliki broj različitih davanja**.

Crna Gora obezbijedila je širok spektar materijalnih davanja, koja mogu da podrže djecu i druge korisnike. Ipak, postavlja se pitanje opterećenja obrade zahtjeva koji nameće ovako veliki broj različitih davanja.

Zakon o socijalnoj i dječjoj zaštiti je **restriktivan u odnosu na smještaj djece u ustanovu** i zabranjuje smještaj djeteta od 0-3 godine u ustanovu i uopšteno dozvoljava smještaj djece u ustanovu samo izuzetno, kada su iscrpljene sve druge mogućnosti i kada se procjeni da ne može da se obezbijedi ostanak djeteta u porodici, niti porodični smještaj – hraniteljstvo¹³. Kako bi se obezbijedila podrška korisnicima u zajednici, odnosno osigurao ostanak u porodici, Zakon o socijalnoj i dječjoj zaštiti propisuje različite vrste usluga socijalne i dječje zaštite¹⁴:

1. Podršku za život u zajednici (dnevni boravak, pomoć u kući, stanovanje uz podršku, svratište, personalna asistencija, tumačenje i prevodenje na znakovni jezik i druge usluge podrške za život u zajednici)
2. Savjetodavno-terapijske i socijalno-edukativne usluge (savjetovanje, terapija, medijacija, SOS telefon i druge usluge s ciljem prevazilaženja kriznih situacija i unapređenja porodičnih odnosa)
3. Smještaj (porodični smještaj – hraniteljstvo, porodični smještaj, smještaj u ustanovu, smještaj u prihvatilište – sklonište i druge vrste smještaja)
4. Neodložne intervencije (usluge u cilju osiguranja bezbjednosti korisnika koje pruža CSR i koje se obezbjeđuju 24 sata dnevno)¹⁵.

Uveden je širok spektar usluga socijalne i dječje zaštite. Ipak, nijesu uspostavljena namjenska sredstva za razvoj i finansiranje ovih usluga, što značajno ograničava

Na ovaj način **uveden je širok spektar usluga socijalne i dječje zaštite. Ipak, nijesu uspostavljena namjenska sredstva za razvoj i finansiranje ovih usluga**, što značajno ograničava razvoj usluga socijalne i dječje zaštite.

Zakon o socijalnoj i dječjoj zaštiti **prvi put uspostavlja Zavod za socijalnu i dječju zaštitu**¹⁶, koji vrši razvojne, savjetodavne, istraživačke i druge stručne poslove u socijalnoj i

¹¹ Član 78, Zakon o socijalnoj i dječjoj zaštiti.

¹² Kada je za ostvarivanja prava iz oblasti materijalnih davanja potrebno utvrđivanje smetnji u razvoju, nesposobnosti za rad, odnosno invalidnosti, CSR utvrđuje te činjenica na osnovu nalaza, ocjene i mišljenja socijalne ljekarske komisije.

¹³ Član 70, Zakon o socijalnoj i dječjoj zaštiti.

¹⁴ Član 60 i 62–72, Zakon o socijalnoj i dječjoj zaštiti.

¹⁵ Neodložne intervencije ostvaruju se kroz pripravnost, kao poseban oblik rada van radnog vremena tokom kojeg zaposleni mora biti stalno dostupan.

¹⁶ Član 120–121, Zakon o socijalnoj i dječjoj zaštiti.

dječjoj zaštiti. Za rad centara posebno su važni poslovi Zavoda koji se odnose na: pružanje stručne supervizijske podrške i praćenje kvaliteta stručnog rada, organizaciju stručnog usavršavanja stručnih radnika i stručnih saradnika, informisanje stručne i šire javnosti o sprovođenju socijalne i dječje zaštite, ukazivanje na potrebe i probleme korisnika, izdavanje, obnavljanje i oduzimanje licence za rad.

Kao **mehanizme koji treba da garantuju stručnost radnika zaposlenih u centrima za socijalni rad**, osim uspostavljanja Zavoda za socijalnu i dječju zaštitu, Zakon o socijalnoj zaštiti uvodi i obavezu izvođenja pripravničkog staža¹⁷, polaganja stručnog ispita¹⁸, stručnog usavršavanja stručnih radnika¹⁹, kao i licenciranja stručnih radnika²⁰.

Zakon o socijalnoj i dječjoj zaštiti kao organ nadležan za nadzor nad stručnim radnicima prepoznaje Ministarstvo rada i socijalnog staranja, a inspekcijski nadzor nad radom CSR vrši Uprava za inspekcijske poslove, Odsjek za inspekciju socijalne i dječje zaštite²¹.

U oblasti vršenja poslova starateljstva, obaveze CSR propisuje Porodični zakon (15). CSR je, u skladu s ovim zakonom, **odgovoran za zaštitu najboljeg interesa i prava djeteta**. Dodatno, ovaj zakon predviđa **obavezu svih aktera, uključujući i građane, da obavijeste CSR ukoliko saznaju za povredu prava djeteta**²², a posebno naglašava da su organi pravosuđa, drugi organi, medicinska, obrazovna i druga ustanova, nevladine organizacije i građani dužni da obavijeste organ starateljstva čim saznaju da roditelj nije u mogućnosti da vrši roditeljsko pravo²³.

Zakon o zaštiti od nasilja u porodici (16) propisuje obavezu i određuje mehanizme koordinacije aktivnosti svih organa i ustanova u zaštiti žrtava nasilja²⁴ i određuje bliže uloge ključnih aktera u zaštiti od porodičnog nasilja. Ovaj zakon propisuje obaveze centrima za socijalni rad da:

- obrazuju multidisciplinarni stručni tim u cilju izrade plana pomoći žrtvi i koordiniraju aktivnosti podrške žrtvi;
- postupaju u slučaju nasilja u porodici po hitnom postupku²⁵.

Zakon o zaštiti od nasilja u porodici postavlja dodatne garancije zaštite djece sa smetnjama u razvoju i osoba s invaliditetom i centre za socijalni rad obavezuje da:

- vode evidenciju djece sa smetnjama u razvoju i osoba s invaliditetom na teritoriji jedinice lokalne samouprave²⁶;
- najmanje jednom mjesečno obilaze djecu sa smetnjama u razvoju i invaliditetom i o tome sačinjavaju izvještaje²⁷;

¹⁷ Član 126, Zakon o socijalnoj i dječjoj zaštiti

¹⁸ Član 127, Zakon o socijalnoj i dječjoj zaštiti

¹⁹ Član 128, Zakon o socijalnoj i dječjoj zaštiti

²⁰ Član 126– 39, Zakon o socijalnoj i dječjoj zaštiti

²¹ Član 163–164, Zakon o socijalnoj i dječjoj zaštiti

²² Član 5, Porodični zakon

²³ Član 80, Porodični zakon

²⁴ Član 5, Zakon o zaštiti od nasilja u porodici

²⁵ Član 6, Zakon o zaštiti od nasilja u porodici

²⁶ Član 12, Zakon o zaštiti od nasilja u porodici

- najmanje jednom u šest mjeseci Ministarstvu rada i socijalnog staranja podnesu izvještaj o stepenu ostvarivanja socijalne zaštite djece sa smetnjama u razvoju i osoba s invaliditetom²⁸.

Takođe, Zakon o zaštiti od nasilja u porodici otvara mogućnost centru za socijalni rad da pokrene postupak određivanja zaštitnih mjera²⁹, kao i mogućnost organa za prekršaje da od CSR traži mišljenje o svrsishodnosti zaštitne mjere³⁰.

Prema Zakonu o postupanju prema maloljetnicima u krivičnom postupku (17), djeca koja nijesu navršila 14 godina života nijesu krivično odgovorna i protiv njih se ne može voditi krivični postupak³¹. U ovim slučajevima krivična prijava se odbacuje i/ili se postupak obustavlja, a podaci o djelu i izvršiocu prosljeđuju se organu starateljstva radi preduzimanja daljih mjera, tj. Centru za socijalni rad³². Tužilac može od CSR da zatraži izvještaj o ličnosti djeteta i prilikama u kojima živi, radi utvrđivanja okolnosti pod kojima je krivično djelo učinjeno, ranijeg života djeteta i njegovih ličnih karakteristika³³. CSR obavještava organe pravosuđa o primjeni vaspitnih naloga³⁴, krivičnih sankcija³⁵, vaspitnih mjera, odnosno mjera posebnih obaveza³⁶. CSR učestvuje i u izvršenju institucionalnih mjera i kazne maloljetničkog zatvora³⁷ i dužan je da djetetu nakon izvršenja institucionalne mjere ili kazne maloljetničkog zatvora obezbijedi potrebnu pomoć³⁸.

²⁷ Ibid.

²⁸ Ibid.

²⁹ Član 27, Zakon o zaštiti od nasilja u porodici

³⁰ Član 29, Zakon o zaštiti od nasilja u porodici

³¹ Član 2, Zakon o postupanju prema maloljetnicima u krivičnom postupku

³² Član 47, Zakon o postupanju prema maloljetnicima u krivičnom postupku

³³ Član 69, Zakon o postupanju prema maloljetnicima u krivičnom postupku

³⁴ Član 13, Zakon o postupanju prema maloljetnicima u krivičnom postupku

³⁵ Član 98, Zakon o postupanju prema maloljetnicima u krivičnom postupku

³⁶ Član 126–127, član 129, član 131, član 133, član 134 i član 137–138, Zakon o postupanju prema maloljetnicima u krivičnom postupku

³⁷ Član 148–149, član 180 Zakon o postupanju prema maloljetnicima u krivičnom postupku

³⁸ Član 181, Zakon o postupanju prema maloljetnicima u krivičnom postupku

4.2 Zakonski okvir koji uređuje organizaciju centara za socijalni rad

4.2.1 Organizacija centara za socijalni rad i opis poslova

Organizacija CSR bliže je određena Pravilnikom o organizaciji, normativima, standardima i načinu rada CSR.

Opis poslova u centru za socijalni rad

Poslovi CSR realizuju se u okviru stručne i službe za finansijsko-administrativne i tehničke poslove³⁹. U zavisnosti od broja stručnih radnika, stručna služba može se formirati kao jedinstvena ili se može formirati veći broj stručnih službi.

Tabela 1. Struktura organizacije stručne službe u odnosu na broj stručnih radnika

Do 10 stručnih radnika	11–16 stručnih radnika ⁴⁰	Više od 16 stručnih radnika ⁴¹
1. Jedinstvena stručna služba	1. Stručna služba za djecu i mlade i odrasla i stara lica 2. Stručna služba za materijalna davanja i pravne poslove	1. Stručna služba za djecu i mlade 2. Stručna služba za odrasle i stare 3. Stručna služba za materijalna davanja i pravne poslove

U centru za socijalni rad realizuju se poslovi rukovodioca, supervizora⁴², stručnih i drugih radnika. Stručni radnik može biti zaposlen na osnovnim poslovima socijalne i dječje zaštite (voditelj slučaja i stručni radnik na materijalnim davanjima), kao i na pravnim poslovima. Drugi radnici su radnici zaposleni na finansijsko-administrativnim i tehničkim poslovima.

³⁹ Član 4, Pravilnik o organizaciji, normativima, standardima i načinu rada centara za socijalni rad.

⁴⁰ Služba za materijalna davanja u centrima za socijalni rad može se organizovati kao stručna služba ako ima najmanje dva stručna radnika na pravnim poslovima i jednog stručnog radnika na osnovnim stručnim poslovima socijalne i dječje zaštite. Stručni radnik na pravnim poslovima obavlja poslove rukovodioca službe.

⁴¹ Služba za djecu i mlade i služba za odrasla i stara lica mogu se obrazovati kao odvojene službe ako CSR ima najmanje šest stručnih radnika na osnovnim stručnim poslovima socijalne i dječje zaštite, najmanje po tri u svakoj stručnoj službi.

⁴² U Crnoj Gori, supervizija ili tzv. podrška stručnim radnicima u centrima za socijalni rad uvedena je Zakonom o socijalnoj i dječjoj zaštiti iz 2013. god („Službeni list Crne Gore”, br. 27/13 od 11. 6. 2013). Pravilnikom o organizaciji, normativima, standardima i načinu rada („Službeni list Crne Gore”, br. 17/16 od 11. 3. 2016. god.) supervizija je uvedena u centrima za socijalni rad kao interni oblik stručne podrške.

Poslove supervizije u centrima koji imaju sedam ili više stručnih radnika obavlja supervizor, dok u centrima do šest stručnih radnika poslove supervizije obezbjeđuje Zavod za socijalnu i dječju zaštitu⁴³(18). Supervizor, uz odobrenje rukovodioca stručne službe, može obavljati i poslove voditelja slučaja, kao i specijalizovane stručne poslove. Pravilnik o organizaciji, normativima, standardima i načinu rada CSR detaljno definiše poslove rukovodioca, supervizora i stručnih radnika zaposlenih u centru za socijalni rad⁴⁴, dok se poslovi službe za finansijsko-administrativne i tehničke poslove uređuju aktom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji CSR (18).

Tabela 2. Opis poslova u centru za socijalni rad

Pozicija	Opis posla
Rukovodilac	Organizuje rad stručnih radnika, vrši kontrolu vođenja evidencije i dokumentacije, obezbjeđuje raspodjelu predmeta, koordinira rad službe s drugim službama u centru i jedinicama lokalne samouprave, prati rad pripravnika i volontera i određuje mentore, sačinjava mjesečne, kvartalne i godišnje planove, programe i izvještaje rada službe.
Supervizor	Usmjerava, obučava, podržava, podstiče i evaluira rad i razvoj stručnih kompetencija voditelja slučaja, organizuje i realizuje postupak supervizije, obavještava rukovodioca stručne službe u slučajevima neprofesionalnog i nezakonitog ponašanja voditelja slučaja, sačinjava godišnji izvještaj o napretku u radu voditelja slučaja.
Voditelj slučaja	Upoznaje korisnika s njegovim pravima, planira i sprovodi početnu i usmjerenu procjenu, sačinjava predlog planova i usluga, prati i koordinira realizaciju predloženih usluga, realizuje ponovni pregled i evaluaciju i generalno organizuje i realizuje ostvarivanje prava, usluga i mjera zaštite, vodi evidenciju i dokumentaciju o korisniku, sačinjava i obrazlaže nalaz i stručno mišljenje i može obavljati specijalizovane stručne poslove ukoliko ispunjava propisane uslove.
Stručni radnik na materijalnim davanjima	Pribavlja podatke za ostvarivanje materijalnih davanja, procjenjuje stanje i potrebe korisnika, sačinjava nalaz i mišljenje, motiviše i uključuje korisnika u odgovarajuće vidove aktivacije, sačinjava individualni plan aktivacije i generalno mu pruža podršku prilikom uključivanju u zajednicu.
Stručni radnik na pravnim poslovima	Informiše korisnika o postupcima za ostvarivanje prava, njegovim pravima i obavezama, vrši provjeru prihvatljivosti dokaza i

⁴³ Član 11, Pravilnik o organizaciji, normativima, standardima i načinu rada centara za socijalni rad

⁴⁴ Članovi 12–14, Pravilnik o organizaciji, normativima, standardima i načinu rada centara za socijalni rad

	priložene dokumentacije, pribavlja dokaze od drugih nadležnih organa koji su potrebni za ostvarivanje prava, obavlja radnje u vezi s pokretanjem sudskih i drugih postupaka, pruža konsultativnu podršku voditelju slučaja i stručnom radniku na materijalnim davanjima.
--	--

Kao osnovni stručni poslovi u centru za socijalni rad, definisani su voditelj slučaja i stručni radnik na materijalnim davanjima^{45,46}. Osnovne stručne poslove obavljaju stručni radnici s datim obrazovnim profilom i licencom za rad⁴⁷. Supervizijske stručne poslove mogu da obavljaju stručni radnici koji obavljaju osnovne poslove socijalne i dječje zaštite, uz uslov da imaju pet godina iskustva i da su stekli potrebna znanja iz oblasti supervizije⁴⁸. Na nivou CSR mogu biti zaposleni i radnici na poslovima planiranja i razvoja i može ih obavljati sociolog sa završenim specijalističkim studijama u oblasti socioloških nauka, koji ima licencu za rad, kao i stručni radnici koji obavljaju osnovne stručne poslove⁴⁹.

Uslovi za formiranje centara za socijalni rad

Da bi se formirao CSR, treba da ima zaposleno najmanje: tri stručna radnika na osnovnim stručnim poslovima socijalne i dječje zaštite, jednog stručnog radnika na pravnim poslovima, dva radnika na administrativno-finansijskim poslovima i jednog radnika na tehničkim poslovima⁵⁰(18). Područne jedinice moraju da imaju zaposleno najmanje: dva stručna radnika na osnovnim stručnim poslovima socijalne i dječje zaštite, jednog stručnog radnika na pravnim poslovima, jednog radnika na administrativno-finansijskim poslovima i jednog radnika na tehničkim poslovima, a kancelarije treba da imaju najmanje jednog stručnog radnika na osnovnim stručnim poslovima socijalne i dječje zaštite⁵¹(18). Dodatno, u odnosu na minimalni broj radnika, u zavisnosti od broja stanovnika koje pokriva CSR i od povećanja broja korisnika u prethodnoj godini, kao i od razuđenosti teritorije ili posebno složene strukture korisnika, određuje se ukupan broj radnika zaposlenih u centru za socijalni rad^{52,53}.

⁴⁵ Poslove voditelja slučaja može da obavlja socijalni radnik, psiholog, pedagog, specijalni pedagog, sociolog, defektolog i andragog, a poslove stručnog radnika na materijalnim davanjima može da obavlja samo socijalni radnik.

⁴⁶ Član 4, Pravilnik o bližim uslovima i standardima za obavljanje stručnih poslova u socijalnoj zaštiti

⁴⁷ Član 7, Pravilnik o bližim uslovima i standardima za obavljanje stručnih poslova u socijalnoj zaštiti

⁴⁸ Član 12, Pravilnik o bližim uslovima i standardima za obavljanje stručnih poslova u socijalnoj zaštiti

⁴⁹ Član 15 i 16, Pravilnik o bližim uslovima i standardima za obavljanje stručnih poslova u socijalnoj zaštiti

⁵⁰ Član 21, Pravilnik o organizaciji, normativima i načinu rada centara za socijalni rad

⁵¹ Član 21, Pravilnik o organizaciji, normativima i načinu rada centara za socijalni rad

⁵² Članovi 22–24, Pravilnik o organizaciji, normativima i načinu rada centara za socijalni rad

⁵³ Ako CSR pokriva teritoriju koja ima više od 10.000 stanovnika, na svakih 5.000 stanovnika treba da ima još jednog stručnog radnika na osnovnim stručnim poslovima; ako ima više od 30.000 stanovnika, na svakih 30.000 treba da ima jednog stručnog radnika na pravnim poslovima; do 100.000 stanovnika treba da ima jednog stručnog radnika na poslovima planiranja i razvoja, i još jednog na svakih 50.000 stanovnika. Pri tome, centri treba da imaju najmanje 50% socijalnih radnika od ukupnog broja stručnih radnika. Na minimalan broj administrativno-finansijskih i tehničkih radnika, CSR može da zaposli dodatne radnike ukoliko teritorija ima: 1) manje od 30.000 stanovnika – jednog radnika na administrativno-finansijskim poslovima i jednog radnika na tehničkim poslovima; 2) od 30.000 do 60.000 stanovnika – dva radnika na administrativno-finansijskim i jednog radnika na tehničkim poslovima; 3) od 60.000 do 100.000 stanovnika – tri radnika na administrativno-finansijskim i dva

4.2.2 Stručni postupak

Osnovne faze stručnog postupka u centru za socijalni rad su: prijem, procjena, planiranje, ponovni pregled i evaluacija.

Procedura prijema zajednička je i za vođenje slučaja i za materijalna davanja. Centar otpočinje s radom tek nakon prijave slučaja od strane drugih službi ili građana. Stručni radnik na materijalnim davanjima vrši prijem podnosioca zahtjeva ili lica koje je prijavilo slučaj. Pored stručnog radnika na materijalnim davanjima, poslove prijema može da obavlja i stručni radnik na osnovnim stručnim poslovima, odnosno stručni radnik na pravnim poslovima, uz podršku radnika na administrativno-finansijskim poslovima (18). Ukoliko utvrdi da je Centar nadležan, slučaj prosljeđuje rukovodiocu stručne službe, odnosno voditelju slučaja ili drugom zaduženom stručnom radniku. Obaveza stručnog radnika je i da odredi prioritet postupanja na osnovu podataka prikupljenih na prijemu. U odnosu na prikupljene podatke određuju se sljedeći prioriteti: neodložno (u roku od 24 sata), hitno (u roku do 3 dana) i redovno (u roku od 5 radnih dana). Saglasno Zakonu o socijalnoj i dječjoj zaštiti (19), CSR ima obavezu da obezbijedi usluge neodložne intervencije, koje su građanima dostupne 24 časa. Realizuju se u svim situacijama kada je neposredno ugrožena bezbjednost, zdravlje i razvoj korisnika. U slučaju ispunjenja prava na materijalno davanje, predmet se prosljeđuje rukovodiocu stručne službe koja je nadležna za materijalna davanja i korisnik se upućuje na pravnika radi informisanja o pravima.

Ovako osmišljena procedura prijema snažno se oslanja na upućivanje korisnika ka centru za socijalni rad od strane drugih sistema, što **sistem socijalne i dječje zaštite stavlja u poziciju zavisnosti od drugih sistema u odnosu na obuhvat i identifikaciju korisnika**. U skladu s tim, nijedno radno mjesto u opisu posla nema obilazak zajednice, zatim rad s različitim grupama u zajednici na podizanju informisanosti građana o radu centra, edukovanje građana o tome kada mogu da se obrate centru za podršku, kao ni iniciranje ili razvoj preventivnih programa⁵⁴.

Zakonodavni okvir vidi CSR kao reaktivnu ustanovu i ne uspostavlja osnov za proaktivno djelovanje na nivou CSR.

U tom smislu, zakonodavni okvir vidi CSR kao reaktivnu ustanovu i ne uspostavlja osnov za proaktivno djelovanje na nivou CSR. Usljed svega toga, iako zamišljen kao osnovni nosilac sistema socijalne i dječje zaštite, ima pasivan pristup kada je riječ o identifikaciji potreba djece i porodice u riziku.

radnika na tehničkim poslovima; 4) od 100.000 do 150.000 stanovnika – četiri radnika na administrativno-finansijskim i tri radnika na tehničkim poslovima; 5) od 150.000 do 200.000 stanovnika – pet radnika na administrativno-finansijskim i tri radnika na tehničkim poslovima. Član 24 Propisuje mogućnost uvećanja broja zaposlenih na osnovu povećanja broja korisnika, što u navedenom izračunavanju nije uzeto u obzir.

⁵⁴Iako je u Zakonu definisana obaveza transparentnosti u pogledu informisanja javnosti o socijalnoj i dječjoj zaštiti u sredstvima javnog informisanja, kao i na druge načine, u pravilniku koji reguliše rad centara taj princip nije prepoznat, te samim tim nije ni utvrđeno kako i na koji način CSR informiše građane o njihovim pravima i uslugama koje su dostupne.

Nakon prijema, voditelj slučaja, uz konsultaciju sa supervizorom odnosno rukovodiocem službe, planira početnu procjenu. U okviru početne procjene prikupljaju se detaljne informacije o položaju i potrebama korisnika, uz obavezno uključivanje različitih osoba i institucija koje su u mogućnosti da obezbijede relevantne podatke. Usmjereni procjena planira se i realizuje na osnovu početne procjene, kada voditelj slučaja utvrdi da su potrebni dodatni podaci za preduzimanje određenih aktivnosti i mjera. Ovako definisan postupak procjene **predstavlja dobar osnov za identifikaciju rizika i snaga, kao i za planiranje zaštite i kreiranje mreža podrške.**

Tabela 3. Faze rada u vođenju slučaja

	PRIJEM	DODJELA PREDMETA	POČETNA PROCJENA	USMJERENA PROCJENA	IZRADA PLANA	PRAĆENJE I EVALUACIJA
ZADUŽENI RADNICI	Prijem može vršiti: 1) stručni radnik na materijalnim davanjima 2) stručni radnik na osnovnim stručnim poslovima 3) stručni radnik na pravnim poslovima	Zaduživanje voditelja slučaja ili radnika na materijalnim davanjima može vršiti: 1) rukovodilac stručne službe 2) direktor	Početnu procjenu vrši: 1) voditelj slučaja 2) supervizor, uz odobrenje rukovodioca stručne službe Uključeni: rukovodilac i/ili supervizor	Usmjerenu procjenu vrši: 1) voditelj slučaja 2) supervizor, uz odobrenje rukovodioca stručne službe	Izradu plana vrši: 1) voditelj slučaja 2) supervizor, uz odobrenje rukovodioca stručne službe Uključeni: dijete, roditelji, druge značajne osobe i organizacije, rukovodilac i/ili supervizor	Praćenje i evaluaciju vrši: 1) voditelj slučaja 2) supervizor ukoliko je zadužen slučajevima Uključeni: dijete, roditelji, druge značajne osobe i organizacije, rukovodilac i/ili supervizor
POSTUPAK	Prijem obuhvata: 1) prijem podnesaka, telefonskih poziva, kontakt s korisnikom 2) provjeru prihvatljivosti podneska 3) određivanje prioriteta postupanja 4) upućivanje na druge nadležne organe i organizacije 5) organizovanje neodložne intervencije	Prilikom dodjele predmetna vrši se procjena opterećenja zaposlenih i drugih kriterijuma koje utvrđuje CSR.	Početna procjena realizuje se kroz sljedeće faze: 1) planiranje početne procjene na nivou CSR 2) prikupljanje podataka kroz razgovor s korisnicima, opservaciju, prikupljanje dostupnih informacija i podataka od stručnjaka iz drugih službi 3) izrada procjene (situacije i potreba, bezbjednosti, mjera zaštite) 4) izvještavanje o rezultatima	Realizuje se kada se na osnovu početne procjene zaključi da je potrebno obezbijediti još podataka radi pružanja usluga, a obavezno u sljedećim slučajevima: 1) osiguranje bezbjednosti djeteta koje je izdvojeno iz porodice 2) planiranje smještaja djeteta van porodice 3) pokretanje postupka za lišavanje poslovnih sposobnosti i stavljanje pod starateljstvo	Realizuje se kroz sastanke, individualne kontakte, konsultacije ili konferencije slučaja, a svi uključeni u proces potpisuju plan. Mogu se donijeti sljedeći planovi: 1) početni plan usluga i mjera 2) porodični plan usluga i mjera s planom stalnosti i planom kontakta roditelja i srodnika s djetetom 3) plan osamostaljivanja (za djecu sa 14+ godina)	Učestalost kontakta: 1) ako je dijete kod kuće – jednom u dva mjeseca telefonski ili neposredan kontakt 2) ako je van svoje kuće – jednom tokom prvog mjeseca i tri puta godišnje najmanje nakon toga Ponovni pregled i evaluacija realizuje se kroz supervizijski pregled, u okviru kolegijuma stručne službe ili na konferenciji za ponovni pregled slučaja.
DOKUMENTACIJA	Dokumentacija: 1) Obrazac PL 2) Upisnik odbačenih prijava	/	Dokumentacija: 1) Obrazac PR-1 2) Obrazac PR-2 3) Obrazac LP	Dokumentacija: 1) Obrazac LPK ili NM-OS 2) Nalaz i mišljenje	Dokumentacija: 1) Obrazac PU	Dokumentacija: 1) Obrazac LPK
VREMENSKI ROK	/	/	Najviše 10 radnih dana od dana zaduživanja predmetom	Najviše 30 ili 60 dana od dana okončanja početne procjene	Početni plan usluga i mjera najviše 15 dana od početka rada, nakon početne procjene, a drugi	Ponovni pregled vrši se najviše za 6 mjeseci od dana donošenja individualnog plana

					planovi mogu da se donesu u roku do 60 dana	
--	--	--	--	--	--	--

Tokom procjene započinje i izrada plana usluga. U Centru se sačinjavaju različiti individualni planovi usluga (18):

- Početni plan usluga i mjera, najkasnije 15 dana od dana kada je započet rad s korisnikom
- Porodični plan s planom stalnosti za dijete, najkasnije 60 dana od dana kada je započeo rad s korisnikom
- Plan usluga i mjera za odraslo i staro lice, 60 dana od dana kada je započeo rad s korisnikom
- Plan za osamostaljivanje prije navršene 14 godine života djeteta.

Na nivou samog CSR ne postoje žalbeni mehanizmi, niti osobe odgovorne za zaštitu prava korisnika.

Centar za socijalni rad ima obavezu da redovno revidira rad s korisnikom. Pravilnikom su definisani standardi za ponovni pregled i evaluaciju u odnosu na uzrasnu odnosno ciljnu grupu (18). U zavisnosti od rezultata evaluacije, slučaj se zatvara ili se pristupa reviziji plana.

Ukoliko osoba izrazi namjeru da ostvari neko od prava iz oblasti materijalnih davanja, radnik koji je obavio prijem prosjeđuje predmet rukovodiocu nadležne stručne službe i korisnika upućuje na pravnika. I sam voditelj slučaja može da pokrene postupak za ostvarivanje prava na materijalna davanja u okviru IISSS-a, ukoliko do takve potrebe dođe u toku rada. Radnik na pravnim poslovima dužan je da informiše korisnika o pravima koje korisnik ima, postupcima za ostvarivanje njegovih prava i obavezama korisnika. Nakon toga, korisnik se upućuje na stručnog radnika na materijalnim davanjima koji pribavlja potrebne podatke, vrši procjenu potreba korisnika i sačinjava nalaz i mišljenje. Pravnik istovremeno ima obavezu da pribavi potrebne dokaze kod drugih organa, a koji su potrebni za ostvarivanje prava na materijalna davanja. Većina materijalnih dokaza za ostvarivanje prava dostupno je kroz IISSS-a, a IISSS-is se redovno revidira s revidiranjem kriterijuma za ostvarivanje prava, što značajno olakšava dostupnost prava za korisnike. Nakon što su prikupljeni potrebna dokumentacija i dokazi, pravnik vrši provjeru prihvatljivosti istih i donosi rješenje o korišćenju prava na materijalna davanja.

4.3.3 Usklađenost zakonodavnog okvira s međunarodnim standardima

Na osnovu pregleda zakonodavnog okvira može se zaključiti da **zakonski okvir prepoznaje korisnika kao subjekta zaštite i garantuje pravo korisnika na participaciju** u svakoj fazi rada CSR, odnosno aktivno učestvovanje korisnika u kreiranju, izboru i korišćenju prava iz socijalne i dječje zaštite te dobrovoljnost u učestvovanju u postupcima i ostvarivanju prava. Ovo je i formalizovano u okviru dokumentacije CSR, gdje se zahtijeva da korisnici potpišu dokumenta koja kreira voditelj slučaja, npr. plan usluga, kako bi se potvrdilo da su upoznati i saglasni sa sadržinom dokumentacije koja se odnosi na njih⁵⁵. Ipak, pitanje je da li su navedeni mehanizmi dovoljan garant za učešće korisnika, s obzirom na to da podzakonska akta ne uspostavljaju jasno obaveze niti procedure za učešće korisnika, odnosno sankcije ukoliko se ne ostvari participacija korisnika. Isto tako, na nivou samog CSR ne postoje

⁵⁵ Odbijanje korisnika da potpiše plan mora se posebno obrazložiti.

žalbeni mehanizmi, niti osobe odgovorne za zaštitu prava korisnika u odnosu na rad CSR, a kako bi se osigurala efikasna zaštita korisnika. Ovi propusti u zakonodavnom okviru **uspostavljaju veliki disbalans moći između korisnika i stručnih radnika u procesu zaštite**, što predstavlja rizik da se ovaj princip, definisan na nivou zakona, u praksi ne primjenjuje.

Zakonski okvir daje široke ingerencije centru za socijalni rad da štiti i garantuje prava korisnika i najbolji interes korisnika, a posebno djece. Osim što obavezuje sve građane i organizacije da prijave kršenje dječjih prava centru za socijalni rad, centar kao upitni organ na usluge socijalne i dječje zaštite kontroliše kvalitet rada pružaoca usluga i ispunjenost planiranih ciljeva na osnovu individualnog plana rada, što omogućava centru za socijalni rad da aktivno radi na ispunjenju najboljeg interesa korisnika u procesu zaštite. Ipak, CSR teško može da utiče na kvalitet rada drugih institucija u odnosu na određeni najbolji interes korisnika, posebno kada te institucije nijesu u sistemu socijalne i dječje zaštite, a mogu biti od ključne važnosti za ostvarivanje najboljeg interesa korisnika, kao što su sistem zdravlja i obrazovanja. **Isto tako, najbolji interes se detaljno ne specifikuje**, odnosno definiše, iako su principi najboljeg interesa sadržani u Porodičnom zakonu. Nedovoljna određenost ovog principa i nepostojanje jasnih smjernica za rad u odnosu na utvrđivanje najboljeg interesa može da predstavlja značajan izazov za implementaciju principa najboljeg interesa u radu.

Zakonski okvir centre za socijalni rad postavlja kao ustanove odgovorne za koordinaciju svih aktera u lokalnoj zajednici u procesima pružanja usluga, pomoći i podrške. Ipak, zakonski okvir ne obezbjeđuje sistematske mehanizme za koordinaciju, niti odgovornosti predstavnika drugih sistema da se odazovu na poziv CSR, pa uključivanje drugih aktera ostaje na nivou njihove dobre volje. U takvom kontekstu, **očekivanja od CSR su značajno veća u smislu koordinacije i pružanja neposredne zaštite na lokalnom nivou od realnih mogućnosti.** Nedostatak jasnih odredbi učešća ovih ustanova u procesu zaštite i obaveze saradnje sa centrima za socijalni rad može predstavljati barijeru u organizovanju efikasne socijalne i dječje zaštite u Crnoj Gori.

Kao što je već navedeno, **zakonski okvir propisuje opšti žalbeni mehanizam**, gdje je drugostepeni organ Ministarstvo rada i socijalnog staranja, što ne osigurava pristupačnost žalbenog mehanizma za sve korisnike.

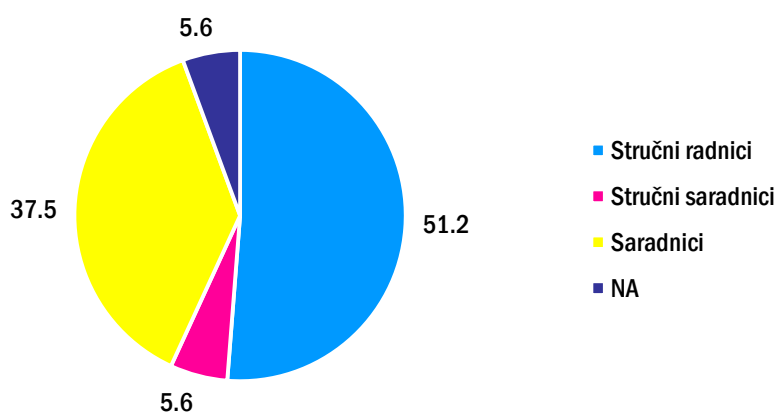
Prevenција kao djelatnost nije definisana u opisu poslova CSR. Stoga korisnike mahom identifikuju drugi sistemi, ili se sami obraćaju za pomoć, što se najčešće dešava u situacijama visokog rizika. Organizacija CSR, bazirana na metodi vođenja slučaja, kreirana je za pružanje podrške u situacijama visokog i srednjeg rizika, što CSR postavlja u poziciju, prije svega, reaktivne službe.

5 ANALIZA SEKUNDARNIH PODATAKA O RADU CENTARA ZA SOCIJALNI RAD

5.1 Stručni radnici centara za socijalni rad

U Crnoj Gori je na dan 31. 12. 2017. godine u centrima za socijalni rad bilo zaposleno ukupno 445 radnika⁵⁶, od kojih su 81,8% (20) u radnom odnosu na neodređeno vrijeme. Iz budžeta je finansirano 385 radnika (86,5%), a 62 (13,5%) iz projektnih sredstava (20). Od ukupnog broja zaposlenih, 228 je stručnih radnika, 25 stručnih saradnika, 167 saradnika (zaposleni na administrativno finansijskim i tehničkim poslovima), dok za 25 zaposlenih ne postoji podatak o radnom mjestu.

Slika 1. Struktura radnika zaposlenih u centru za socijalni rad



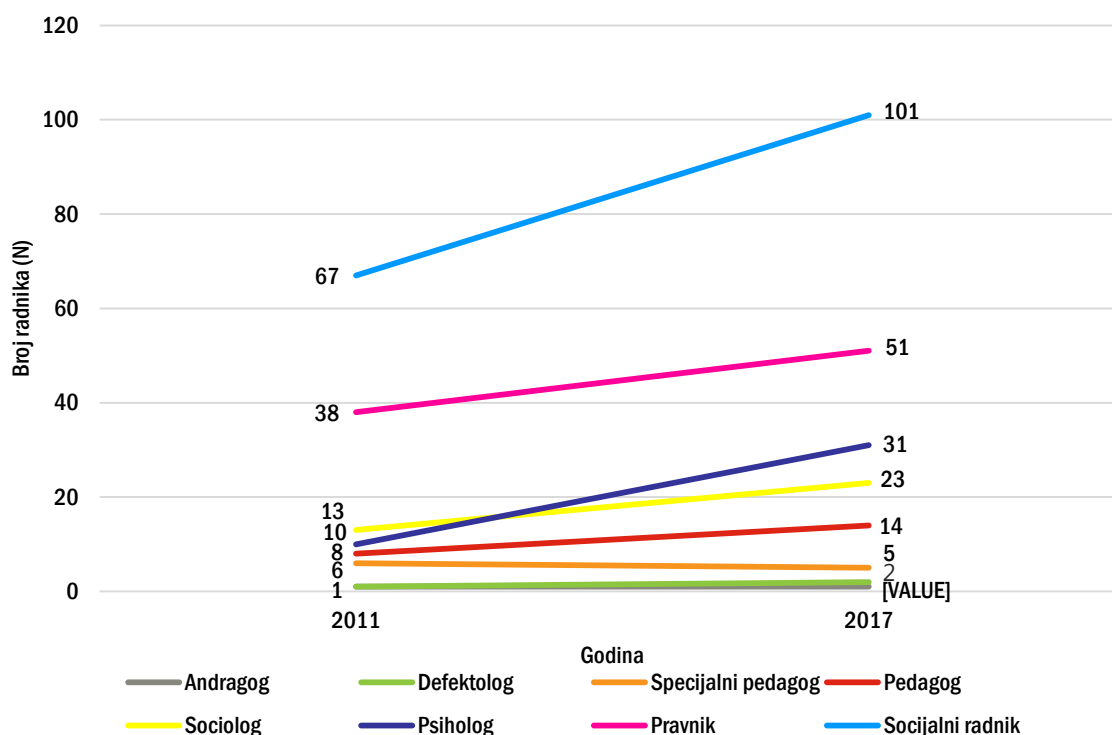
U kategoriji stručni radnici preovlađuju socijalni radnici sa 44,3% (N=101). Pravници čine 22,4% stručnih radnika (N=51), psiholozi 13,6% (N=31), sociolozi 10,1% (N=23), pedagozi

⁵⁶ Navedeni broj radnika odnosi se na ukupan broj radnika zaposlenih u centrima za socijalni rad, kako na poslovima koji predstavljaju javna ovlašćenja, tako i na pružanju usluga koje su CSR razvili.

6,1% (N=14) i specijalni pedagozi 2,2% (N=5) (20). Podaci prikupljeni u okviru ovog istraživanja ukazuju da je većina radnika ženskog pola (81,5%), kao i da najveći broj stručnih radnika ima manje od 35 godina (60,1%).

Ukoliko ove podatke uporedimo s onima iz 2011. godine (11), zaključujemo da je broj ukupno zaposlenih povećan za 53,4%, sa 290 na 445⁵⁷. Istovremeno, broj stručnih radnika povećan je za 58,3%, sa 144 na 228, u najvećoj mjeri psihologa, sociologa i pedagoga. U centrima je zaposleno i 25 stručnih saradnika, od čega najviše ekonomista (64,0%), kao i 167 saradnika⁵⁸(20).

Slika 2. Uporedni prikaz broja stručnih radnika u centrima za socijalni rad



Uprkos činjenici da obrazovni profil socijalnog radnika preovladava u ukupnom broju stručnih radnika u centrima za socijalni rad (brojčano su najviše zastupljeni), mahom su angažovani na poslovima materijalnih davanja i na administrativnim aktivnostima.

5.2. Korisnici centra za socijalni rad

Tokom 2017. godine ukupan broj korisnika CSR iznosio je 84.448, pri čemu su djeca i mladi činili trećinu korisnika 28.915 ili (34,2%) (20). Ukoliko se posmatra samo broj djece, na dan 9. 5. 2018. godine, na evidenciji centara bilo ih je 20.835, od čega 4.769 korisnika usluga

⁵⁷ U centrima za socijalni rad bilo je zaposleno 144 stručna radnika, 18 stručnih saradnika i 128 administrativnih i tehničkih radnika.

⁵⁸ Među saradnicima najveći je broj zaposlenih sa srednjom školom (87,4%), zatim s osnovnom školom (9,0%), a najmanje s višom školom (3,6%).

dječje zaštite, dok je 16.066 u sistem ušlo po osnovu ostvarivanja prava na materijalna davanja (21).

Detaljniji podaci dostupni su na osnovu izvještaja Zavoda za socijalnu i dječju zaštitu, u okviru kojeg se ne razdvajaju djeca i mladi i na osnovu kojeg se isto može zaključiti da su najdominantnija ciljna grupa djeca korisnici materijalnih davanja, s učešćem od 88,9%, a potom slijede žrtve zlostavljanja i zanemarivanja (2,1%) (20). Djeca su najčešće žrtve emocionalnog nasilja (57,7%), zanemarivanja (22,4%) i fizičkog nasilja (16,7%). Seksualno nasilje evidentirano je u 2,3% slučajeva, a nasilje putem interneta u 0,8%.

Tabela 4. Struktura djece i mladih kao korisnika CSR (podaci Zavoda za socijalnu i dječju zaštitu)

	N	%
Materijalna davanja	25814	88,9
Sukob sa zakonom	871	3,0
Smještaj u hraniteljske porodice	394	1,4
Procjena roditeljske podobnosti	390	1,3
Nasilje	371	1,3
Svjedoci nasilja	244	0,8
Odobrenje CSR o raspolaganju imovinom maloljetnog djeteta	237	0,8
Usluge neodložne intervencije	218	0,8
Druge usluge (dnevni boravci, resursni centri)	184	0,6
Smještaj u ustanovu	128	0,4
Starateljstvo	46	0,2
Starateljstvo za posebne slučajeve	44	0,2
Ograničenje roditeljskog prava	32	0,1
Nadzor nad vršenjem roditeljskog prava	26	0,1
Lišenje roditeljskog prava	16	0,1
Smještaj u ustanovu za vaspitanje i obrazovanje	13	0,0
Produženje roditeljskog prava	8	0,0
Usvojenje	7	0,0
Ukupno	28.915	100

Na osnovu podataka Zavoda za socijalnu i dječju zaštitu, najčešće korišćeno materijalno davanje je dodatak za djecu, zatim naknada za novorođeno dijete i naknada po osnovu rođenja djeteta (20).

Slika 3. Prikaz osnovnih materijalnih davanja iz dječje zaštite

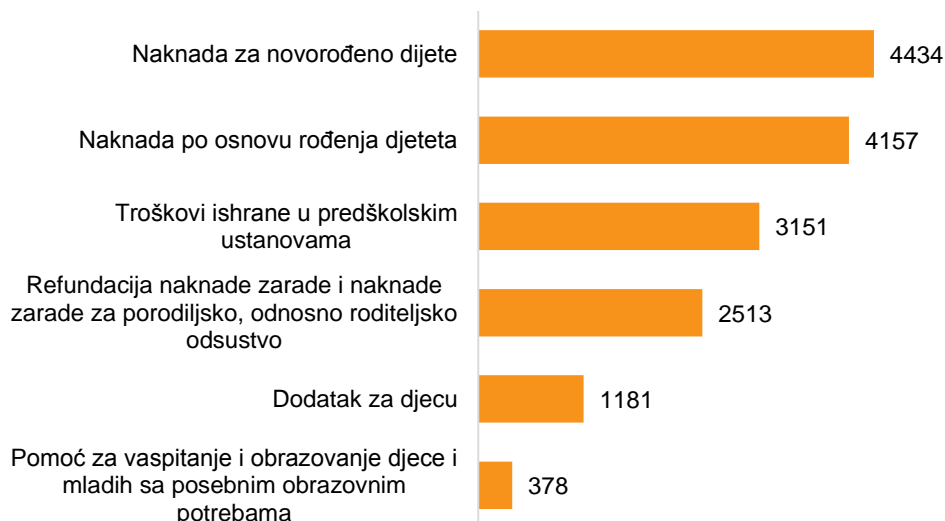


Tabela 5. Korisnici pojedinih materijalnih davanja prema opštinama u Crnoj Gori (MONSTAT, 2016)

Opština	Prosječan mjesečni broj korisnika			
	Materijalno obezbjeđenje porodice		Lična invalidnina	Njega i pomoć
	Broj porodica	Broj članova		
Andrijevića	138	393	22	201
Bijelo Polje	805	2.429	244	1.467
Bar	523	1.642	135	721
Berane	1.025	3.063	126	1.052
Budva	59	124	42	143
Cetinje	209	583	89	561
Danilovgrad	194	555	59	343
Gusinje	96	261	16	91
Herceg Novi	102	268	102	396
Kolašin	181	444	39	227
Kotor	54	124	48	267
Mojkovac	163	455	42	395
Nikšić	1,392	4.134	232	1.582
Petnjica	0	0	0	0
Plav	288	912	56	400
Pljevlja	417	1.129	108	1.132
Plužine	43	86	13	105
Podgorica	1.989	6.261	604	4.168
Rožaje	896	3050	126	691
Šavnik	49	.96	8	63

Tivat	68	181	18	138
Ulcinj	218	611	77	538
Žabljak	52	72	16	175
Crna Gora	8.961	26.873	2.222	14.856

Na dan 31. 12. 2017. godine, na evidenciji CSR bilo je ukupno 46 djece pod starateljstvom, a još 44 na starateljstvu za posebne slučajeve, prije svega hranitelja ili stručnih radnika CSR (20). Pravo na materijalno obezbjeđenje koristilo je 2017. godine 7.374 porodica sa 22.112 članova, ličnu invalidninu 2.356 lica, dodatak za njegu i pomoć 13.386 lica, zdravstvenu zaštitu 3.802 lica, troškove sahrane 30 lica, pravo na naknadu za novorođeno dijete 598 lica, dodatak za djecu 5.829 porodica sa 10.876 djece, naknadu roditelju ili staratelju – njegovatelju lica koje je korisnik lične invalidnine 1.892 lica, troškove ishrane u predškolskim ustanovama 304 lica, refundaciju naknade zarade i naknadu zarade za porodiljsko, odnosno roditeljsko odsustvo 1.745, naknadu po osnovu rođenja djeteta 3.905, refundaciju naknade zarade i naknadu zarade za rad s polovinom punog radnog vremena 14 lica (10).

5.3 Razvijenost usluga u zajednici

Kako se rad CSR snažno oslanja na dostupnost usluga u zajednici, ukratko će biti prikazani i podaci koji ukazuju na stepen razvijenosti usluga za djecu u Crnoj Gori. Tokom reforme značajno je smanjen broj djece na smještaju u JU Dječji dom „Mladost“ u Bijeloj, u kojem je u periodu 2008–2017 broj djece na smještaju smanjen za 49,7%, i u julu 2017. godine iznosio je 85 djece (10, 20). U okviru transformacije sistema osnovana je i mala grupna zajednica u Bijelom Polju, u kojoj je u 2017. godini bilo smješteno šestoro djece (10). Ovo je pratio i porast broja djece koja se nalaze u hraniteljskim porodicama, pa je krajem 2017. godine u 288 hraniteljskih porodica bilo smješteno 394 djece, što je 29,6% više nego 2010. godine, pri čemu je najveći porast djece u hraniteljstvu zabilježen u posljednje dvije godine (12, 20). Iako je i dalje smještaj djece u srodničke hraniteljske porodice dominantan, pri čemu je kod srodnika smješteno 84,0% djece, u odnosu na 2010. godinu, došlo je da porasta djece na smještaju u nesrodničkim hraniteljskim porodicama sa 9 na 63, odnosno, ukoliko se posmatra udio, sa 3,0% na 16,0% (12, 20). Pri tome važno je spomenuti da su u ovom trenutku većina djece u ustanovama djeca sa smetnjama u razvoju, pri čemu je samo šestoro djece smješteno na hraniteljstvu uz intenzivnu podršku (20). Tokom reforme razvijene su i usluge u zajednici. Značajna sredstva uložena su u razvoj dnevnih centara, kojih je ukupno osnovano 13⁵⁹, a koje je 2017. godine koristilo 180 djece i mladih sa smetnjama u razvoju (20), pri čemu su djevojčice značajno više zastupljene (62,2%). Tokom 2016. godine pilotirana je i usluga porodični saradnik, a 2018. godine iniciran je proces osnivanja SOS telefona za djecu žrtve nasilja (14).

⁵⁹ Dnevni centri osnovani su u: Bijelom Polju, Nikšiću, Pljevljima, Herceg Novom, Plavu, Ulcinju, Cetinju, Beranama, Mojkovcu, Rožajama, Danilovgradu, Podgorici i u sklopu transformacije JU Dječji dom „Mladost“ – Bijela.

6 ANALIZA RADA CENTARA ZA SOCIJALNI RAD

6.1 Analiza organizacije rada centara za socijalni rad

Na osnovu analize sistematizacija radnih mjesta može se zaključiti da je sistematizacija radnih mjesta u najvećoj mjeri usklađena sa zakonodavnim okvirom.

Od 365 radnih mjesta, koliko je predviđeno na osnovu sistematizacija radnih mjesta, 3,8% radnih mjesta nije u skladu sa zakonodavnim okvirom⁶⁰. U sljedećoj tabeli prikazana je struktura zaposlenih radnika u centrima za socijalni rad na osnovu sistematizacije radnih mjesta.

Od 365 radnih mjesta, koliko je predviđeno na osnovu sistematizacija radnih mjesta, 3,8% radnih mjesta nije u skladu sa

Tabela 6. Struktura propisanih pozicija u centrima za socijalni rad

Pozicija	N	%
Direktor	13	3,6
Rukovodilac službe	11	3,0
Rukovodilac službe za materijalna davanja	9	2,5
Rukovodilac službe za djecu i mlade i odrasle i stare	4	1,1
Rukovodilac službe za djecu i mlade	2	0,5
Rukovodilac službe za odrasle i stare	2	0,5
Rukovodilac službe za administrativno finansijske i tehničke poslove	7	1,9
Supervizor u službi za djecu i mlade	4	1,1
Supervizor u službi za odrasle i starije	3	0,8

⁶⁰ CSR Podgorica – stručni saradnik za obračun davanja iz oblasti dječje zaštite i povlastica na putovanje licima s invaliditetom s koeficijentom složenosti radnog mjesta 7,22, stručni saradnik za upravljanje ljudskim resursima s koeficijentom složenosti radnog mjesta 7,22; CSR Bijelo Polje – radnik na poslovima lične invalidnine, radnik na poslovima zdravstvene zaštite, pomoćnik direktora; Nikšić – stručni saradnik za upravljanje projektima; CSR Bar, PJ Ulcinj – stručni saradnik za upravljanje ljudskim resursima s koeficijentom složenosti posla od 7,22; CSR Rožaje – prijemni radnik s koeficijentom složenosti posla 4,66.

Supervizor	2	0,5
Voditelj slučaja u službi za djecu i mlade	16	4,4
Voditelj slučaja u službi za odrasle i starije	6	1,6
Voditelj slučaja	41	11,2
Stručni radnik na materijalnim davanjima	72	19,7
Stručni radnik na pravnim poslovima	33	9,0
Stručni radnik na poslovima planiranja i razvoja	9	2,5
Radnik na finansijsko-administrativnim poslovima	38	10,4
Radnik na tehničkim poslovima	79	21,6
Radna mjesta koja nijesu predviđena pravilnikom	14	3,8
UKUPNO	365	100,0

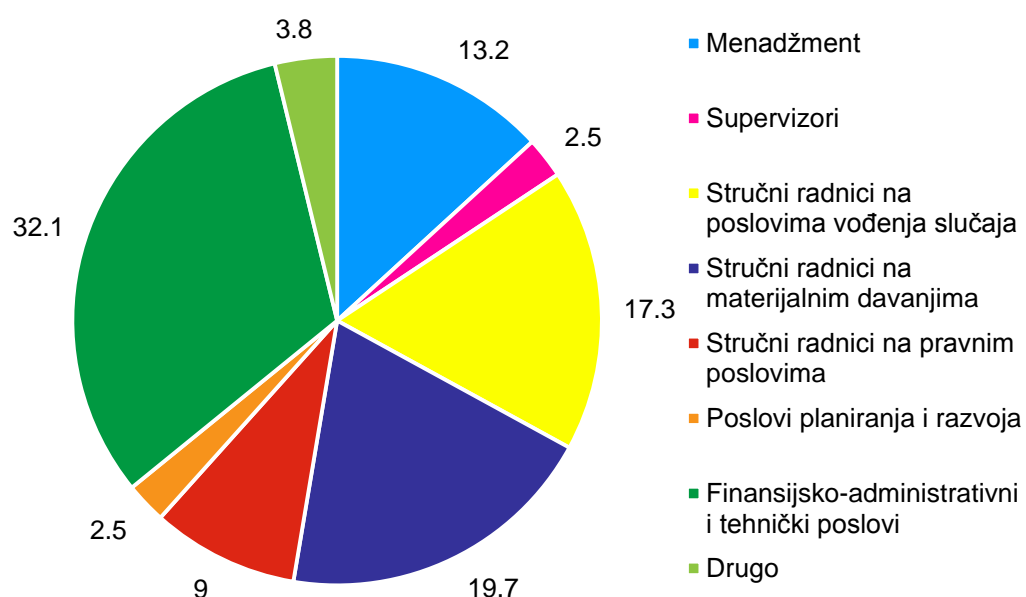
U ukupnoj strukturi zaposlenih, najviše je radnika (117) na finansijsko-administrativnim i tehničkim poslovima, s učešćem od 32%. U značajnom procentu (13,1%) prisutan je i menadžerski kadar, na poslovima planiranja i razvoja zaposleno je 2,5% radnika, a na tzv. „drugim poslovima (nesistematizovanim) 3,8%. Iako se stručni postupak u centrima za socijalni rad zasniva na metodu vođenja slučaja, na ovim poslovima angažovano je samo 17,3%, a na materijalnim davanjima 19,7% stručnih radnika, dok je 9,0% na pravnim poslovima.

Ukupno posmatrano, u **centrima za socijalni rad preovlađuju zaposleni koji nijesu angažovani u direktnom radu s korisnicima (51,5%)**.

U svim centrima za socijalni rad zaposleno je samo devet radnika na poziciji supervizora. Interna supervizija funkcioniše u četiri CSR – u Podgorici, Baru, Bijelom Polju i Nikšiću, dok je u ostalim centrima vrši Zavod za socijalnu i dječju zaštitu.

Ukupno posmatrano, u centrima za socijalni rad preovlađuju zaposleni koji nijesu angažovani u direktnom radu s korisnicima (51,5%).

Na poslovima vođenja slučaja angažovano je samo 17,3% radnika, na materijalnim davanjima 19,7% stručnih radnika, a 9,0% na pravnim

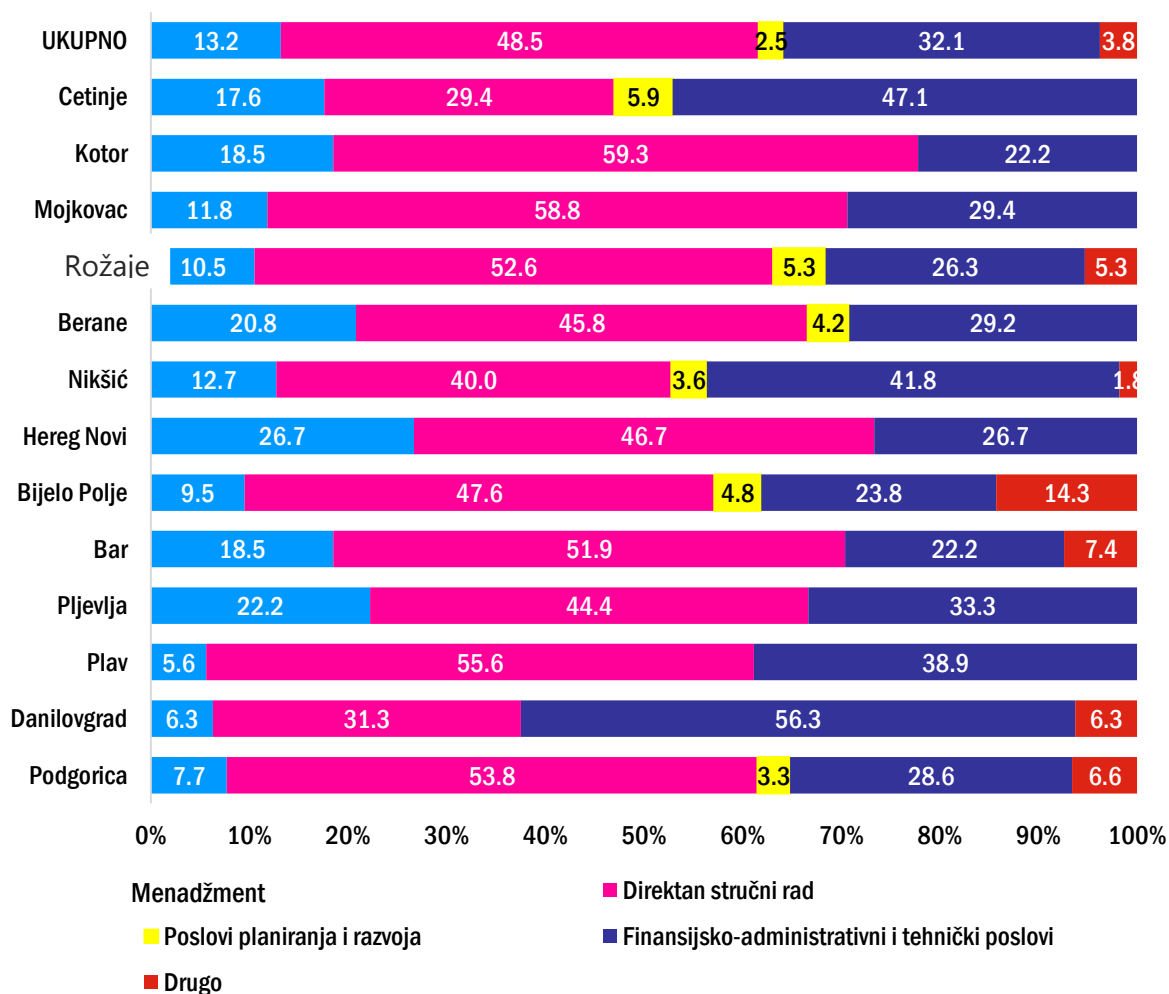
Slika 4. Udio različitih pozicija predviđenih pravilnikom u strukturi zaposlenih

Iako je sistematizacija radnih mjesta u najvećoj mjeri usklađena sa zakonodavnim okvirom, struktura zaposlenih ne može se smatrati optimalnom. Postojeći način rada bazira se na metodu vođenja slučaja, ali je samo 17,3% angažovano na ovim poslovima. S druge strane, na poslovima materijalnih davanja zaposleno je 19,7% stručnih radnika, uključujući i pravnike. Ovo je posljedica kako kompleksne strukture poslova koje obavlja CSR, tako i neadekvatne organizacije i sistematizacije poslova u centrima.

Ukoliko se analizira struktura radnih mjesta po pojedinačnim centrima, uočljive su značajne razlike, pa se udio stručnih radnika u direktnom radu kreće od 29,4% u CSR Cetinje do

Ukoliko se analizira struktura radnih mjesta po pojedinačnim centrima, uočljive su značajne razlike. Tako udio menadžmenta u centrima za socijalni rad varira od 26,7% u CSR Herceg Novi do 5,6% u CSR Plav. Udio stručnih radnika u direktnom radu kreće se od 29,4% u CSR Cetinje do 58,8% u CSR Mojkovac. Najviše finansijsko-administrativnih i tehničkih radnika zaposleno je u Danilovgradu (56,3%), a najmanje u Kotoru (22,2%).

Slika 5. Struktura zaposlenih u centrima za socijalni rad u odnosu na tip pozicije



U Crnoj Gori, od 13 CSR 8 centara u svom sastavu ima područne jedinice^{61,62}. Rezultati istraživanja ukazuju da nijesu za sve područne jedinice ispunjeni propisani standardi. Prema važećim propisima, područna jedinica mora da ima radno angažovana dva radnika na osnovnim stručnim poslovima, a polovina (6) ne ispunjava ovaj standard – PJ Golubovci ima jednog stručnog radnika na materijalnim davanjima; PJ Gusinje ima jednog stručnog radnika na materijalnim davanjima; PJ Plužine nema nijednog radnika na osnovnim stručnim poslovima; PJ Šavnik nema nijednog radnika na osnovnim stručnim poslovima; PJ Žabljak nema nijednog stručnog radnika na osnovnim stručnim poslovima; PJ Petnjica ima jednog voditelja slučaja.

PJ Tuzi, iako ima dva stručna radnika, nema nijednog raspoređenog na poslovima vođenja slučaja⁶³. Dakle, **58,3% PJ ne ispunjava propisane standarde za stručne radnike**, što dovodi u pitanje kvalitet usluga koje pružaju.

⁶¹ Ukupno postoji 12 područnih jedinica.

⁶² CSR Bar – PJ Ulcinj; CSR Podgorica – PJ Golubovci, PJ Tuzi; CSR Pljevlja – PJ Žabljak; CSR Nikšić – PJ Plužine, PJ Šavnik; CSR Mojkovac – PJ Kolašin; CSR Kotor – PJ Tivat, PJ Budva; CSR Berane – PJ Andrijevića, PJ Petnjica, CSR Plav – PJ Gusinje.

⁶³ PJ Tuzi ima dva radnika na osnovnim stručnim poslovima, ali oba na materijalnim davanjima.

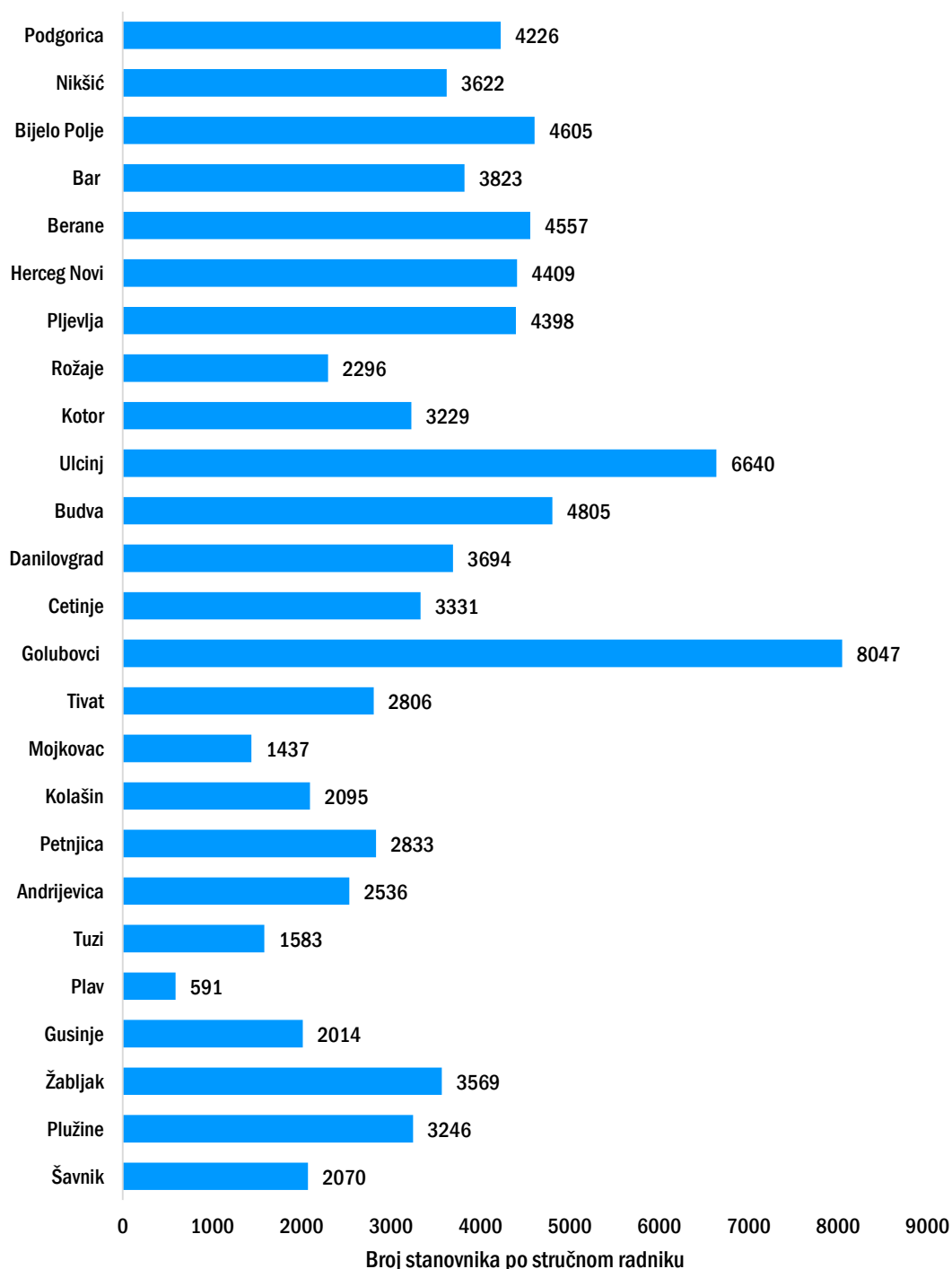
Broj stanovnika koji žive na teritoriji područnih jedinica kreće se od 472 do 19.921. Ukoliko se uzme u obzir da četiri CSR imaju manje od 19.000 stanovnika, pitanje je koji se kriterijum koristi prilikom formiranja područnih jedinica i CSR.

Između sjedišta centara i područnih jedinica postoje razlike u ljudskim resursima kada se uporede centri i područne jedinice iste veličine. Tako je, na primjer, na teritoriji Mojkovca odnos stručnih radnika i broja stanovnika 1:1437, a na teritoriji Kolašina 1:2095⁶⁴. Isto tako, ukoliko se posmatraju Cetinje, Danilovgrad, Budva i Ulcinj, može se zaključiti da je odnos između broja stanovnika i broja stručnih radnika značajno povoljniji u centrima za socijalni rad (Cetinje i Danilovgrad) nego u područnim jedinicama (Budva, Ulcinj)⁶⁵.

Propisane standarde za stručne radnike ne ispunjava 58,3% područnih jedinica, što dovodi u pitanje kvalitet usluga koje pružaju.

⁶⁴ Broj stanovnika u Mojkovcu je 8.662, a u Kolašinu 8.380.

⁶⁵ Izuzetak od ovog pravila je Tivat, koji ima značajno veći broj radnika u odnosu na ostale područne jedinice.

Slika 6. Prikaz broja stanovnika po stručnom radniku u sjedištima centara za socijalni rad i područnih jedinica⁶⁶

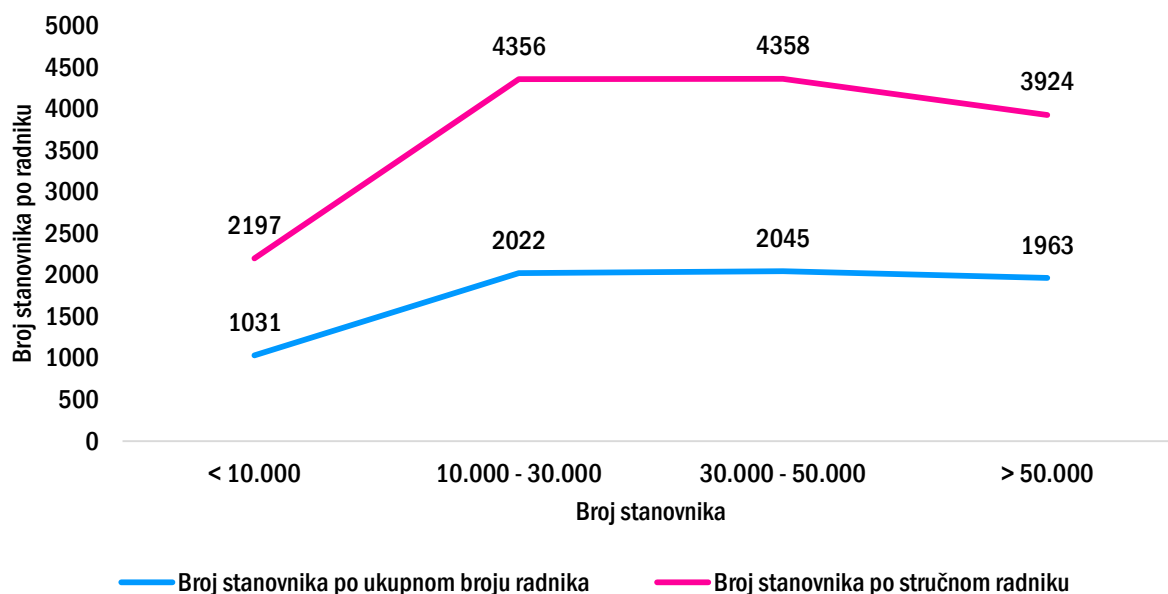
Očigledno je da postoje značajne razlike u broju stručnih radnika po stanovniku, te da se raspon kreće od jednog stručnog radnika na 591 stanovnika u Plavu do 1:8047 u Golubovcima, što je za oko 13 puta više. Istovremeno je, prema zvaničnim statističkim podacima, broj stanovnika u Plavu za 3123 manji nego u Golubovcima (Plav – 13 108,

⁶⁶ Sivom bojom obilježene su područne jedinice, a narandžastom sjedišta centara za socijalni rad. Razlike u nijansama obilježavaju broj stanovnika.

Golubovci 16.231). Još je drastičnija razlika ukoliko se porede Plav i Ulcinj. U Plavu je jedan stručni radnik na 591 stanovnika, a u Ulcinju jedan stručni radnik na 6.640 stanovnika, pri čemu Ulcinj ima 6.613 stanovnika više od Plava.

Podaci pokazuju da je **najpovoljniji odnos zaposlenih i stanovnika** u sjedištima CSR i područnim jedinicama koje pokrivaju manje od 10.000 stanovnika.

Slika 7. Odnos broja stanovnika i broja radnika, odnosno stručnih radnika CSR i PJ



Na osnovu date analize može se zaključiti da su u najnepovoljnijoj situaciji Golubovci i Ulcinj, te je u ovim centrima neophodno hitno kadrovska jačanje.

Ovi podaci ukazuju na značajne razlike u resursima kojima CSR raspolažu u smislu ljudskih resursa, što može voditi sistemskim razlikama u kvalitetu usluge koju pružaju korisnicima, odnosno nejednakom kvalitetu usluga na teritoriji Crne Gore.

Iako Pravilnik o organizaciji, normativima, standardima i načinu rada CSR u odnosu na broj i strukturu zaposlenih jasno definiše uslove za formiranje stručnih službi, isti ne propisuje kriterijume za obrazovanje službi za finansijsko-administrativne i tehničke poslove. Organizacija opšte službe predstavlja diskreciono pravo, koje su praktično svi centri iskoristili. Broj službi u odnosu na broj zaposlenih vezuje se za aktuelan broj stručnih radnika, odnosno propisane uslove za osnivanje stručnih službi. U sljedećoj tabeli prikazan je broj stručnih službi koje svaki CSR može da ima u odnosu na propisane norme, broj stručnih službi koje CSR može da ima u odnosu na aktuelan broj zaposlenih i realno stanje.

Organizacija opšte službe predstavlja diskreciono pravo, koje su praktično svi centri iskoristili

Tabela 7. Broj službi u centrima za socijalni rad

Centar za socijalni rad	Broj službi u odnosu na norme	Broj službi u odnosu na broj zaposlenih	Trenutni broj stručnih službi po sistematizaciji
Podgorica	4	4	4
Danilovgrad	2	2	0
Herceg Novi	2	2	3
Bar	3	4	3
Cetinje	2	2	2 ⁶⁷
Berane	3	3	3
Bijelo Polje	2	2	1 ⁶⁸
Mojkovac	2	2	0
Kotor	3	4	2 ⁶⁹
Rožaje	2	2	1 ⁷⁰
Plav	2	2	0
Pljevlja	2	2	2
Nikšić	4	4	5 ⁷¹
UKUPNO	33	35	26

Nepovoljan odnos između broja stručnih radnika i zaposlenih na administrativno-finansijskim i tehničkim poslovima utiče i na broj odnosno vrste formiranih službi. Iz tabele je vidljivo da postoje značajna odstupanja u odnosu na planirane i postojeće stručne službe:

- CSR sa sjedištem u Danilovgradu, Mojkovcu i Plavu nijesu formirali nijednu službu, iako po aktuelnom zakonodavnom okviru imaju mogućnosti za dvije.
- CSR sa sjedištem u Bijelom Polju i Rožajama formirali su po jednu službu, a imaju pravo na dvije.
- U Centru za socijalni rad u Cetinju formirane su dvije službe, što je u skladu s propisanim normama odnosno brojem zaposlenih. Međutim, formirane su službe za materijalna davanja i finansijsko-administrativne poslove, što je i razumljivo ako se uzme u obzir da u ovom centru postoji samo jedan voditelj slučaja.
- Prema broju zaposlenih, u Kotoru je moguće formirati četiri službe, a obrazovane su dvije. Pritom, to su službe za „finansijski sektor“ i služba za materijalna davanja i pravne poslove, ali ne i one za zaštitu određenih grupa korisnika (djeca i mladi, odrasli i stari). CSR sa sjedištem u Herceg Novom formirao je tri službe, iako u odnosu na broj zaposlenih može da formira samo dvije službe.

⁶⁷ Formirana je služba za materijalna davanja i služba sa finansijsko-administrativne poslove.

⁶⁸ Formirana je stručna služba za materijalna davanja, ali nijedna druga služba ne postoji.

⁶⁹ Formirana je služba za finansijski sektor i služba za materijalna davanja i pravne poslove.

⁷⁰ Nije formirana stručna služba.

⁷¹ Formirana je služba za planiranje, razvoj usluga i upravljanje projektima.

Ovi podaci ukazuju da je unutrašnja organizacija rada CSR sprovedena u skladu sa zakonodavnim okvirom samo u tri od 13 CSR (Podgorica, Nikšić, Pljevlja). Činjenica da voditelji slučaja u ukupnoj strukturi stručnih radnika učestvuju sa samo 17,3% uticala je da se stručne službe za djecu i mlade, odnosno odrasle i starije, vrlo rijetko obrazuju kao odvojene službe. Službe specijalizovane samo za djecu i mlade odnosno odrasle i starije korisnike formirane su samo u Podgorici i Nikšiću.

Ovi podaci ukazuju da je unutrašnja organizacija rada sprovedena u skladu sa zakonodavnim okvirom samo u tri od 13 (Podgorica, Nikšić, Pljevlja).

Službe specijalizovane samo za djecu i mlade odnosno odrasle i starije korisnike formirane su samo u Podgorici i

6.2 Analiza usklađenosti broja i strukture zaposlenih u odnosu na norme

Analiza usklađenosti strukture zaposlenih, u odnosu na propisane stručne kompetencije, pokazala je da se one poštuju u 95,4% slučajeva. Kod 16 radnika u centrima za socijalni rad Podgorica⁷², Danilovgrad⁷³, Plav⁷⁴, Bar⁷⁵, Bijelo Polje⁷⁶, Nikšić⁷⁷, Cetinje, utvrđeno je odsustvo zahtjevanih stručnih kompetencija, što se, prije svega, odnosi na zapošljavanje sociologa na mjestu stručnih radnika na materijalnim davanjima⁷⁸.

Uporedna analiza broja propisanih radnih mjesta i realizovanih radnih mjesta ukazuje na značajna odstupanja između broja normiranih radnika i broja zaposlenih radnika. Naime, ukoliko se u obzir uzmu standardi koji propisuju broj radnika koji su potrebni za osnivanje CSR i broja stanovnika na osnovu popisa iz 2011. godine, ukupan broj stručnih radnika, radnika zaposlenih na administrativno-finansijskim i tehničkim poslovima, kao i poslovima planiranja i razvoja – iznosi 284.

⁷² Dva sociologa su zaposlena na pozicijama stručnog radnika na materijalnim davanjima, kao i osoba s višom školom, pri čemu je osoba s višom školom zaposlena na poslovima planiranja i razvoja.

⁷³ Sociolog je zaposlen na poziciji stručnog radnika na materijalnim davanjima.

⁷⁴ Kao stručni radnici na materijalnim davanjima, zaposleni su sociolog i profesor filozofije i sociologije.

⁷⁵ Sociolog je zaposlen na poziciji stručnog radnika na materijalnim davanjima.

⁷⁶ Dva sociologa su zaposlena na poziciji stručnog radnika na materijalnim davanjima.

⁷⁷ Tri sociologa su zaposlena na poziciji stručnog radnika na materijalnim davanjima i profesor francuskog jezika i književnosti na poslovima planiranja i razvoja.

⁷⁸ Zaposleni radnici najčešće imaju značajno iskustvo u socijalnoj zaštiti.

Tabela 8. Prikaz potrebnog broja radnika u odnosu na standarde

	Osnovni i stručni	Pravni	Administrativno -finansijski	Tehnički	Planiranje i razvoj	UKUPNO
Podgorica	40	8	9	3	2	62
Danilovgrad	4	1	3	1	1	10
Herceg Novi	7	1	4	1	1	14
Bar	15	3	6	1	1	26
Cetinje	4	1	3	1	1	10
Berane	12	3	6	3	1	25
Bijelo Polje	10	1	4	1	1	17
Mojkovac	6	2	4	2	1	15
Kotor	14	3	6	3	1	27
Rožaje	5	1	3	1	1	11
Plav	6	2	4	2	1	15
Pljevlja	9	2	5	2	1	19
Nikšić	18	4	7	3	1	33
UKUPNO	150	32	64	24	14	284

U centrima za socijalni rad zaposleno je 28% više radnika nego što je normiran broj radnika:

- 32% više na finansijsko-administrativnim i tehničkim poslovima⁷⁹;
- 19% više na osnovnim stručnim poslovima⁸⁰;
- 9% više na pravnim poslovima;
- 36% manje na poslovima planiranja i razvoja.

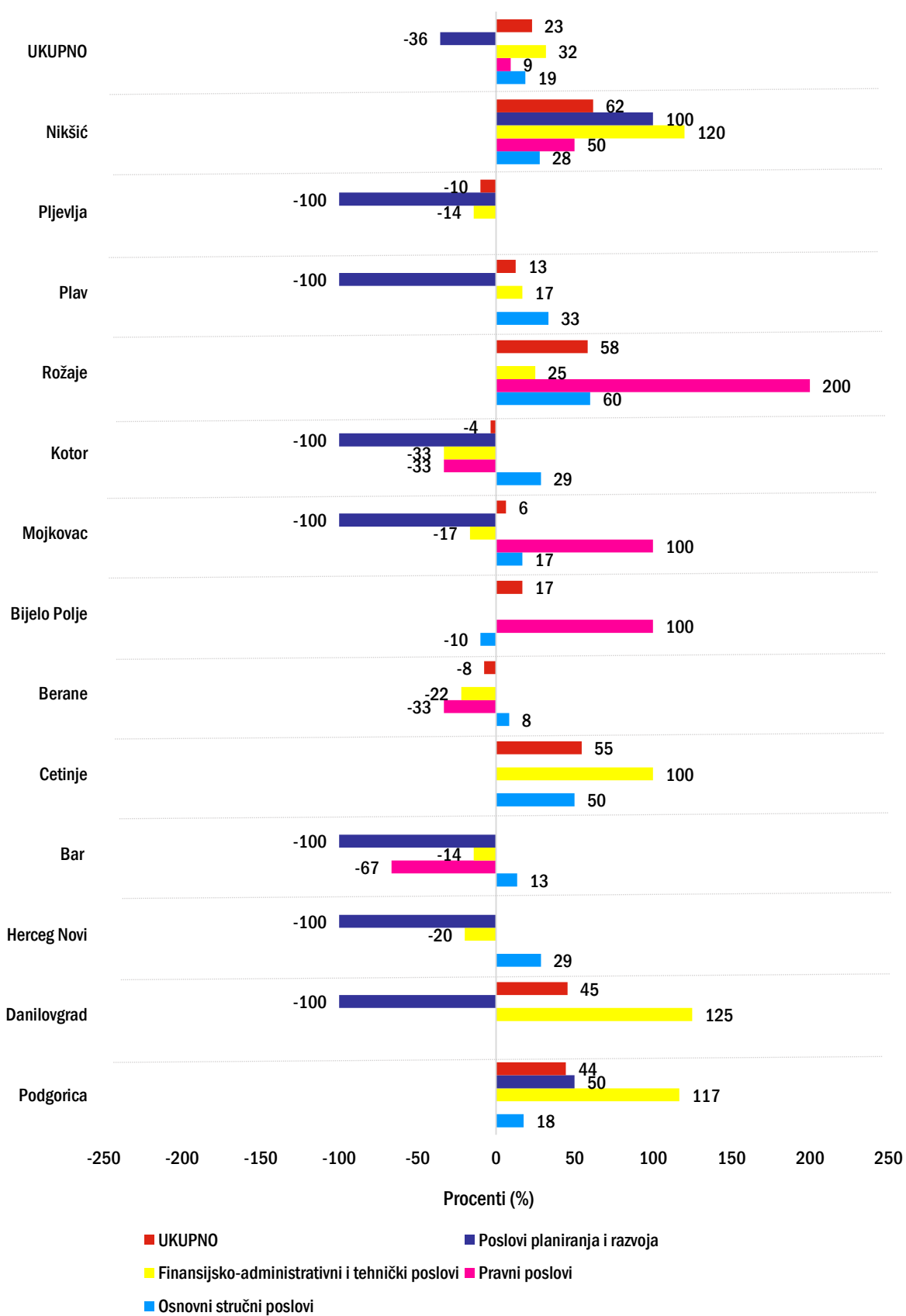
Ovaj nalaz dodatno naglašava potrebu za donošenjem novih standarda, s obzirom na to da analiza, s jedne strane, ukazuje da trenutni broj radnika nije dovoljan da se na adekvatan način pruži podrška korisnicima, a s druge strane ukazuje na to da je u centrima za socijalni rad zaposleno više radnika od predviđenog broja. U svim centrima broj radnika na osnovnim stručnim poslovima je u skladu s normama ili veći, osim u Pljevljama, gdje je zaposleno 10% manje radnika od predviđenog broja. Najviše stručnih radnika u odnosu na norme zaposleno je u Rožajama i Cetinju. Značajne razlike postoje i u odnosu na broj pravnika. Dok je u Baru, Beranama i Kotoru zaposleno manje pravnika u odnosu na norme, u Rožajama je zaposleno četiri puta više, a u Mojkovcu i Bijelom Polju dva puta više. Finansijsko-administrativnih i tehničkih radnika ima duplo ili više od toga u Danilovgradu, Podgorici, Nikšiću i Cetinju. CSR

⁷⁹ Ove dvije grupe poslova prikazane su zajedno zato što ne postoji dosljednost u sistematizaciji radnih mjesta u odnosu na ove vrste pozicija. Tako se pozicija sekretarice u nekim centrima vodi kao administrativna, bez punog naziva finansijsko-administrativni poslovi, a u nekim centrima kao pozicija u okviru tehničkih poslova. Isto tako, u nekim centrima za socijalni rad arhivar se vodi kao pozicija na tehničkim poslovima, a u nekim centrima kao finansijsko-administrativna pozicija.

⁸⁰ Uključujući rukovodioce i supervizore.

u Danilovgradu, Herceg Novom, Baru, Mojkovcu, Kotoru, Plavu i Pljevljima nemaju zaposlene stručne radnike na poslovima planiranja i razvoja.

Slika 8. Odnos trenutnog broja radnika i broja radnika koji su propisani normativima



6.3 Analiza opterećenja stručnih radnika i karakteristika predmeta

Na osnovu upitnika koje su popunili rukovodioci, zaključuje se da je **jedan voditelj slučaja u prosjeku zadužen sa 44 predmeta/slučaja** ($M=44,29$, $SD=23,56$)⁸¹. Treba istaći da je 33,3% voditelja slučaja, pored osnovnih, bilo angažovano i na poslovima materijalnih davanja.

Jedan voditelj slučaja u prosjeku je zadužen sa 44 predmeta/slučaja, pri čemu ne postoji razlika u stepenu opterećenja voditelja slučaja i supervizora.

Ne postoji statistički značajna razlika između voditelja slučaja i supervizora u opterećenju predmetima.

Razlika ne postoji ni u odnosu na to da li je voditelj slučajno dodatno angažovan na poslovima materijalnih davanja. Takođe, razlika ne postoji ni u odnosu na vrstu službe u kojoj su radnici zaposleni. Iako statistička razlika nije značajna, postoji tendencija da su radnici s manje godina radnog staža u manjoj mjeri i opterećeni. Tako radnici s manje od 2 godine radnog staža u prosjeku imaju 34 predmeta ($M=34,07$, $SD=14,84$), sa 3–5 godina 46 predmeta ($M=46,00$, $SD=21,10$), sa 6–10 godina 40 ($M=40,00$, $SD=20,78$), a sa 11 i više godina radnog staža 53 predmeta ($M=52,80$, $SD=29,93$), $F(3,63)=2,09$, $p=.11$, $\eta^2=.09$.

Postoje značajne razlike u opterećenju voditelja slučaja koje se ne mogu opravdati brojem zaposlenih, osim u Ulcinju, ili brojem korisnika materijalnih davanja, već su prije posljedica drugih

Značajne razlike u opterećenju voditelja slučaja postoje u odnosu na jedinicu lokalne samouprave koju pokriva CSR odnosno područna jedinica. Najmanje opterećenje vođenjem slučaja je u Plužinama i Petnjici, a najveće u Bijelom Polju. Značajno više su opterećeni voditelji slučaja u Cetinju, Ulcinju, Tuzima, Mojkovcu, Podgorici i Pljevljima.

Ove razlike ne mogu se pravdati brojem zaposlenih, osim u Ulcinju, ili brojem korisnika materijalnih davanja, već su prije posljedica drugih faktora: menadžmenta i organizacije rada u CSR. Kada se kompariraju podaci o broju stanovnika u pojedinim opštinama u Crnoj Gori i broju korisnika materijalnih davanja, dobijaju se veoma zanimljivi rezultati koji ukazuju da aktuelno opterećenje voditelja slučaja i organizacija stručnog rada nijesu u neposrednoj vezi s brojem korisnika materijalnih davanja. Tako su korisnici materijalne pomoći:

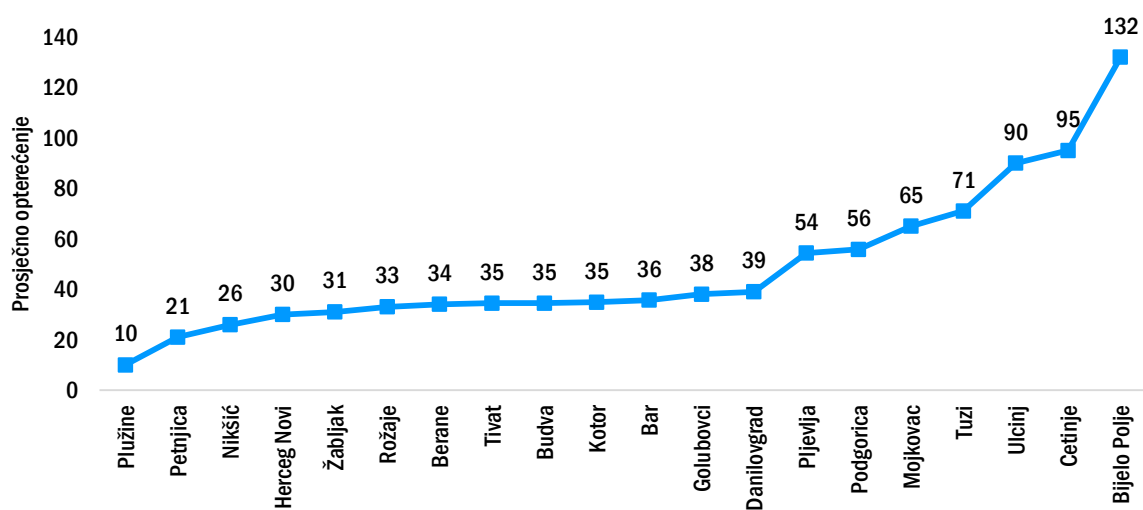
- 13,2% stanovnika opštine Rožaje;
- 5,7% stanovnika opštine Nikšić;

⁸¹ O pouzdanosti ovog podatka govori i to da je prosječno opterećenje izračunato na osnovu odgovora voditelja slučaja 48 ($M=47,96$, $SD=32,44$), pri čemu se opterećenje kreće od 7 do 199. Razlike su očekivane zbog malog uzorka, kao i činjenice da se svi predmeti ne unose u informacijski sistem, kao i zbog blage razlike u uzorku. U okviru ovog istraživanja koristiće se procjena opterećenja dobijena na osnovu unosa rukovodioca, koji su i zaduženi da prate opterećenje stručnih radnika.

- 5,2% stanovnika Mojkovca i Bjelog Polja;
- 3,6% stanovnika opštine Pljevlja;
- 3,5% stanovnika opštine Cetinje;
- 3,3% stanovnika opštine Podgorica.

Ukoliko bi broj korisnika materijalnih davanja bio u direktnoj vezi s organizovanjem stručnog rada, odnosno opterećenjem voditelja slučaja, onda bi najveća opterećenost trebalo da bude u Opštini Rožaje, što nije slučaj. Naprotiv, Rožaje spade u centre u kojima je najmanja opterećenost – 33 predmeta po voditelju slučaja. S druge strane, Cetinje spade u opštine s najmanjim procentom korisnika materijalnih davanja (3,5%), dok prosječna opterećenost voditelja slučaja iznosi 95 predmeta. **U tom smislu, ova analiza nesporno ukazuje da je neravnomjerna opterećenost stručnih radnika/voditelja slučaja, prije svega, uslovljena neodgovarajućim upravljanjem obimom posla i neadekvatnom strukturom zaposlenih.** Naime, Pravilnik o organizaciji, normativima, standardima i načinu rada CSR definiše broj stručnih radnika, ali ne i eksplicitno voditelja slučaja. Ako se imaju u vidu prethodno navedeni rezultati koji ukazuju da službe uglavnom nijesu formirane u skladu s normama, jasno je da su razlike u opterećenosti voditelja slučaja, prije svega, proizvod načina na koji menadžment organizuje proces rada. Ove stavove najbolje ilustruje sljedeći grafikon.

Slika 9. Prosječno opterećenje voditelja slučaja prikazano po sjedištu CSR/područnoj jedinici



Najveći broj predmeta na kojima rade voditelji slučaja otvoren je 2018. godine (45,6%), a u posljednje dvije godine čak 71,3%. Najviše aktivnih predmeta otvoreno je u periodu od maja do jula. Na sljedećem grafiku prikazana je struktura predmeta u odnosu na mjesec kada su otvoreni, pri čemu za predmete koji su otvoreni 2008. ili ranije nije tačno poznat mjesec otvaranja.

Broj novih slučajeva u prosjeku iznosi devet predmeta po voditelju slučaja mjesečno (N=9,32, SD=8,76).

Najveći broj slučajeva u trenutku ispitivanja nalazio se u fazi praćenja i primjene plana (68,5%), potom u fazi početne procjene (13,5%), evaluacije i zatvaranja (12%), izrade plana (4,7%) i usmjerene procjene (1,3%). U odnosu na proces vođenja slučaja, uobičajeno su

najzahtjevnije faze procjene i izrade plana, jer zahtijevaju najviše kontakata i sprovođenja stručno–metodoloških postupaka. Faza evaluacije i zatvaranja slučaja manje je zahtjevna i uobičajeno se vezuje za naknadnu procjenu, ali svakako podrazumijeva sprovođenje određenih stručnih postupaka. Sa stanovišta složenosti i neposrednog angažmana voditelja slučaja, uobičajeno je najmanje zahtjevna faza praćenja i primjene plana, pod pretpostavkom da je plan dobro osmišljen i uvremenjen, kao i da su konkretizovane aktivnosti i određeni njihovi nosioci. Pod tim okolnostima, zadaci voditelja slučaja uglavnom se svode na koordinaciju, povremene kontakte s korisnicima i zainteresovanim stranama, na sprovođenje monitoringa i evaluacije. Iako je teško na ovaj način precizno odrediti složenost predmeta, na osnovu aktuelnih faza u kojima se nalaze, može se reći da je negdje oko 1/3 aktuelnih predmeta bilo u fazama koje zahtijevaju preduzimanje kontinuiranih i složenih stručnih postupaka. To znači da, ukoliko je prosječan broj slučajeva po voditelju 44, oko 15 aktuelnih predmeta nalazi se u fazama koje odlikuje najveći stepen složenosti, odnosno opterećenja stručnih radnika.

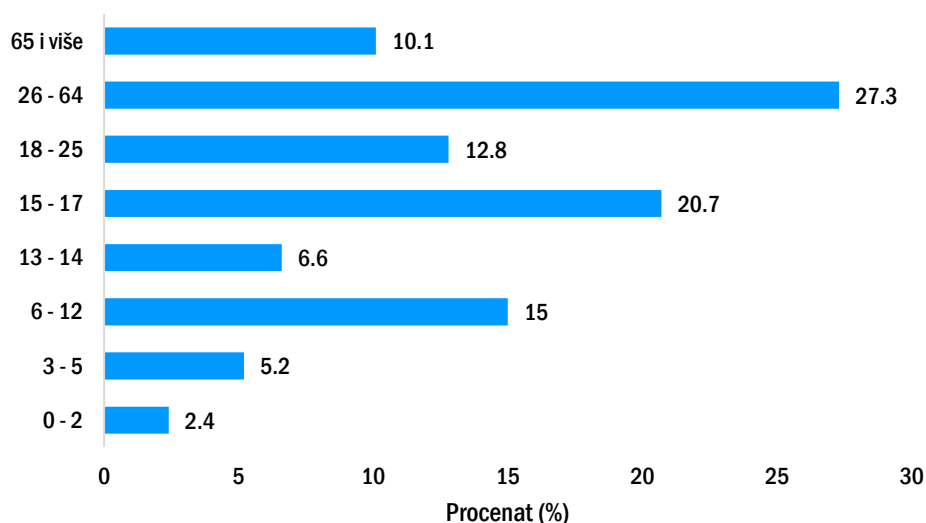
Posebno je analizirana opterećenost stručnih radnika predmetima koji se odnose na smještaj, nasilje, starateljstvo, rad s djecom i odraslima sa smetnjama u razvoju, odnosno invaliditetom. Smještaj je bio pokrenut ili je u proceduri kod 35,2% korisnika⁸², starateljstvo nad korisnicima bilo je pokrenuto u 24,2% slučajeva (N=719), nasilje je bilo prisutno u 614 slučajeva (20,7%), a smetnje u razvoju kod 17,8% korisnika (N=527). Ukoliko pođemo od pretpostavke da su složeni predmeti oni kod kojih je prisutan barem jedan od ova četiri elementa (smještaj, starateljstvo, nasilje, pružanje podrške osobama s invaliditetom), zaključićemo da predmeti nijesu ravnomjerno raspoređeni među voditeljima slučaja u odnosu na stepen složenosti. **Dok neki voditelji slučajeva imaju samo 3,8% složenih predmeta, drugi imaju 100%, a u prosjeku 65,2.% radi na slučajevima koji imaju jednu od četiri navedene komponente.**

Dok neki voditelji slučajeva imaju samo 3,8% složenih predmeta, drugi imaju 100%, a u prosjeku 65,2. % radi na slučajevima smještaja, starateljstva, nasilja ili pružanja podrške

Od ukupnog broja korisnika koji su uključeni u vođenje slučaja, 43,0% je ženskog pola, 57,0% muškog, a polovina je mlađa od 18 godina.

⁸² Najveći broj predmeta, koji traže više od dvije godine angažmana, odnosi se na rad s korisnicima na smještaju.

Slika 10. Struktura korisnika u odnosu na uzrast



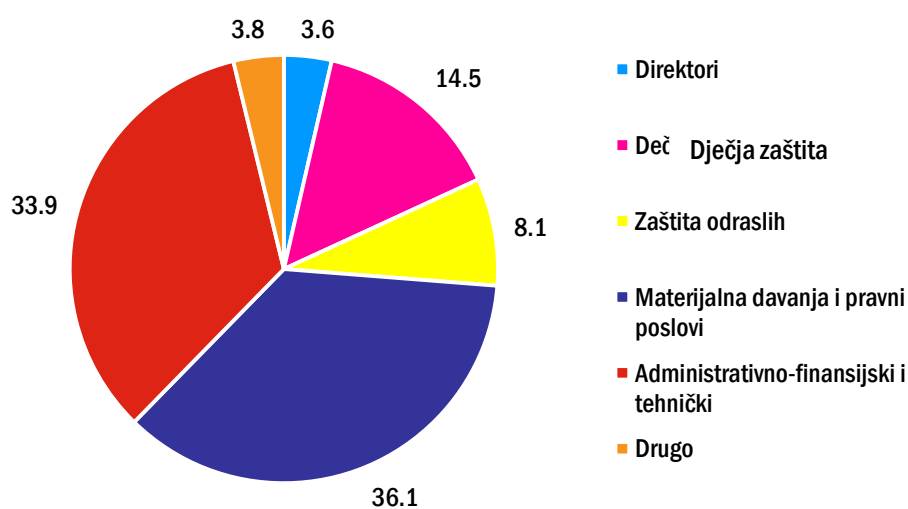
Ukoliko se analizira vršenje konkretnih poslova voditelja slučaja, može se zaključiti da su najzastupljeniji: praćenje i evaluacija rada na slučaju, aktivnosti podrške korisnicima, vršenje poslova iz nadležnosti organa starateljstva, procjena stanja, potreba, snaga i rizika i saradnja s organima državne uprave, lokalne samouprave i drugim organizacijama.

Na pitanje u kojoj mjeri troše vrijeme na poslove organa starateljstva, a koliko na poslove dječje zaštite i zaštite odraslih, stručni radnici su odgovorili da u prosjeku nešto više vremena troše na poslove organa starateljstva (56,6%) u odnosu na poslove zaštite od zlostavljanja i zanemarivanja (43,4%).

Najveći broj voditelja slučaja tokom 2017. godine nije organizovao obuke za hranitelje (62,5%), jednu do dvije obuke organizovalo je 26,8% voditelja slučaja, a više od dvije obuke 10,7%, pri čemu obuke za hraniteljstvo za odrasle nikada nijesu realizovane. Tokom terenskih posjeta uočene su nepravilnosti u vršenju poslova hraniteljstva. U tom smislu, zabilježen je slučaj da je dijete bilo smješteno u porodicu iako porodica nije prošla formalni trening, kao i slučaj kada je dijete smješteno u „hraniteljsku“ porodicu koja nije prošla trening zbog toga što je porodica odbijena kao usvojiteljska, da bi se kasnije realizovalo usvojenje. Prilikom posjeta identifikovane su i dobre prakse. Hraniteljske porodice koje su učestvovalе u istraživanju ocjenjuju podršku CSR kao veoma dobru – navode da su im stručni radnici uvijek dostupni i da im uvijek pomognu. Isto tako, hraniteljske porodice s kojima smo razgovarali obezbjeđuju djeci svu podršku za rast i razvoj na kulturno kompetentan način.

Ova analiza ukazuje da se poslovi u centrima za socijalni rad mahom usmjeravaju ka materijalnim davanjima, što rezultira činjenicom da su stručni radnici na materijalnim davanjima najzastupljeniji u strukturi stručnih radnika, kao i da se oko 1/3 voditelja slučaja angažuje na ovim poslovima. Naime, čak 36,1% resursa centara direktno se troši na materijalna davanja, ne računajući finansijsko-administrativne i tehničke radnike, odnosno 61,5% stručnih radnika angažovano je na materijalnim davanjima. Na dječju zaštitu troši se 2,5 puta manje resursa nego na materijalna davanja, a na zaštitu odraslih 4,5 puta manje resursa nego na materijalna davanja. primarno nisu agencije za socijalnu i dječju zaštitu, već se pre svega bave poslovima distribucije materijalnih davanja. Posledica toga je i da su CSR sve manje službe koje se bave proaktivnim i preventivnim delovanjem, a više postaju organizacije koje se bave ostvarivanjem prava na različite forme novčanih davanja.

Slika 11. Analiza distribucije ljudskih resursa u odnosu na oblasti rada CSR



Analiza broja donijetih rješenja u tri CSR ukazuje i na značajna odstupanja u opterećenju pravnika, gdje broj urađenih rješenja na godišnjem nivou varira od 200 do 40.000. Isto tako, na opterećenja pravnika ukazuje podatak da je od početka 2015. godine do danas izdato 464.527 rješenja, odnosno 14.076 rješenja po pravniku.

6.4 Menadžment i uslovi za rad u centrima za socijalni rad

Analiza ukazuje na **brojne nedostake u organizaciji rada CSR**. Tek se 13,0% radnika potpuno slaže s tvrdnjom da se neadekvatno obavljanje poslova sankcioniše, a 11,1% da se prepoznaje i vrednuje kvalitetan rad s korisnikom. Na osnovu toga može se zaključiti da klima u centrima za socijalni rad ne podstiče lični razvoj stručnih radnika, kao ni razvoj dobrih praksi.

Analiza na nivou voditelja slučaja ukazuje na nejednaku opterećenost voditelja slučaja. Tako se 5,6% ispitanika potpuno slaže s tvrdnjom da su svi voditelji slučaja podjednako opterećeni poslom, kao i s tvrdnjom da opterećenost poslovima dozvoljava kvalitetan rad s korisnicima. U skladu s prethodnim nalazima, 13,0% voditelja slučaja u potpunosti se slaže s tvrdnjom da je raspodjela predmeta u skladu s kompetencijama stručnih radnika. Isto tako, tek se petina (18,5%) voditelja slučaja slaže da supervizija u potpunosti funkcioniše.

Što se tiče prostornih uslova za rad, **tek 19,0% voditelja slučaja smatra da su uslovi za rad s korisnicima veoma dobri**, a 31% smatra da su dobri. Da su uslovi rada loši ili veoma loši smatra 50% stručnih radnika. Dok je 59% radnika u kancelariji s još jednim/jednom kolegom/koleginicom ili samo, 26% dijeli kancelariju s dvoje/dvije kolega/koleginice, a 15% sa tri ili više. Tako čak **46% zaposlenih navodi da ne može da obezbijedi adekvatne uslove za razgovor s korisnicima kada im je potrebna privatnost**. Zaposleni u Budvi, Podgorici, Cetinju, Mojkovcu i Pljevljama najčešće navode loše uslove za rad. Ovo je u skladu sa zapažanjima sa terenskih posjeta, pri čemu su **posebno loši uslovi za rad identifikovani u Budvi i Podgorici**, pa je potrebno što prije preduzeti mjere za proširenje ovih CSR. Dvije trećine radnika smatra da CSR nemaju dovoljno automobila i vozača, dok 37% smatra da ima.

6.5 Analiza usklađenosti rada stručnih radnika s opisom posla

Usklađenost stručnog rada s procedurama koje su predviđene zakonodavnim okvirom predstavljena je u odnosu na „put“ korisnika kroz CSR i u odnosu na različite poslove koje CSR obavljaju.

6.5.1 Prijem

Postupak prijema ne obavlja se u skladu s predviđenom procedurom u svim centrima za socijalni rad. Najveće razlike u smislu organizacije prijema prisutne su između sjedišta centara i područnih jedinica. Dok su u sjedištima centara na prijemu angažovani stručnjaci adekvatnih stručnih profila, u područnim jedinicama najčešće na prijemu rade i finansijsko-administrativni radnici. Kroz terenske posjete identifikovani su sljedeći modeli organizacije prijema:

1. Formirana je prijemna kancelarija u kojoj su zaposleni radnici na osnovnim stručnim poslovima i finansijsko-administrativni radnici po potrebi, što je u skladu sa zakonodavnim okvirom.
2. Određen je stručni radnik na materijalnim davanjima koji je prijemni radnik, što je u skladu sa zakonodavnim okvirom.
3. Prijem vrše svi stručni radnici, dok radnik koji je zadužen za prijem samo unosi podatke u informacioni sistem, što nije u skladu sa zakonodavnim okvirom.
4. Posao prijema za korisnike koji dolaze zbog prava na materijalna davanja vrši finansijsko-administrativni radnik, dok poslove prijema za vođenje slučaja radi direktno voditelj slučaja, koji kasnije otvara slučaj i radi na njemu, što nije u skladu sa zakonodavnim okvirom.

Postupak prijemne procjene, kao metode za identifikovanje rizika i određivanje stepena prioriteta postupanja nije zaživio u centrima za socijalni rad. Tako ni u jednom centru prilikom prijema nije određen prioritet postupanja, već neodložne intervencije najčešće organizuje direktor, odnosno rukovodilac u slučajevima nasilja ili visokog stepena ugroženosti djece, a ne radnik zadužen za prijem.

Prijem u cilju ostvarivanja materijalnih davanja je tehničke prirode i odvija se u svim centrima bez većih problema. U zavisnosti od prakse CSR, radnik na prijemu ili stručni radnik na materijalnim davanjima informiše korisnika o tome koja je dokumentacija potrebna za ostvarivanje datog prava i upućuje korisnika u dalje korake koje je potrebno da preduzme. Radnik na prijemu, kada se radi o materijalnim davanjima, predmet uvijek prosljeđuje rukovodiocu, što nije uvijek slučaj s vođenjem slučaja. Naime, rukovodilac nije u svim centrima osoba koja zaista i raspodjeljuje predmete, već se u manjim centrima, odnosno područnim jedinicama, radnici sami organizuju i preuzimaju predmete ili je broj voditelja slučaja mali, pa je samo jedan radnik voditelj slučaja i praktično ne postoji mogućnost raspodjele predmeta. Ukoliko se radi o vođenju slučaja, kada postoji prijemna kancelarija,

prijem vrši stručni radnik na prijemu i predmet prosljeđuje rukovodiocu, ali, ukoliko prijem vrši voditelj slučaja, on nema podršku radnika na administrativno-finansijskim poslovima.

Na nedosljednosti u odnosu na raspodjelu predmeta ukazuju i rezultati kvantitativnog istraživanja sa stručnim radnicima, u okviru kojeg je dobijeno da 46,4% voditelja slučaja smatra da postoje kriterijumi za dodjelu novih predmeta, 28,6% smatra da ne postoje, dok 25% navodi da ne zna da li postoje takvi kriterijumi. Centri u kojima najveći broj radnika smatra da ne postoje jasni kriterijumi za dodjelu novih predmeta su: Podgorica, Golubovci, Ulcinj, Tivat, Rožaje, Plav i Žabljak.

Kada navode da postoje kriterijumi, najčešće odgovaraju da su jedini kriterijum opterećenje (50%), zatim i kompetencije i opterećenje (11,5%) i na kraju samo kompetencije stručnog radnika (3,8%). Da se raspodjela vrši na osnovu „referata“, odnosno tipa predmeta, navodi još 15,4% voditelja slučaja, a 19,2% voditelja slučaja koji su dali odgovor da postoje kriterijumi raspodjela navode da trenutno ne postoji ni mogućnost da se predmeti raspodjele na veći broj stručnih radnika, jer su oni jedini voditelji slučaja.

Prilikom prijema, u jednom broju centara javljaju se i problemi u smislu **odlaganja unošenja predmeta u sistem, dok neke predmete radnici uopšte ne unose u sistem**. Ovo odlaganje može da bude nekoliko dana, nedjelja ili mjeseci, pri čemu stručni radnici pružaju usluge korisniku. U nekoliko centara zabilježene su i prakse da se predmeti uopšte ne unose u informacioni sistem na samom prijemu. Voditelji slučaja su u okviru intervjua kao razlog naveli da „čekaju“ da vide da li će se nešto obimnije raditi na predmetu, pa, ukoliko nije potrebna značajnija podrška, onda se predmet uopšte i ne unosi. U pojedinim centrima se i kompleksni predmeti koji zahtijevaju vođenje slučaja ne unose, iako se preduzimaju neophodne aktivnosti, sa čime su rukovodioci i direktori upoznati.

Sam prijem, kao prvi kontakt stručnog radnika s korisnikom, ne omogućava proaktivni i preventivni pristup u radu CSR.

Sam prijem, kao prvi kontakt stručnog radnika s korisnikom, ne omogućava proaktivni i preventivni pristup u radu CSR. CSR nijesu aktivni u identifikaciji korisnika u riziku, te tako i sam prijem ne zavisi mnogo od njihovog rada.

Na osnovu analize slučajeva, utvrđeno je da CSR ni u jednom slučaju nije identifikovao korisnike kroz proaktivni pristup, već su korisnici postali nekim od sljedećih načina: 1) sami

Odsustvo proaktivnog i preventivnog pristupa uslovljava da CSR nemaju značajan uticaj na identifikovanje najugroženijih grupa, što dovodi u pitanje dostupnost usluga centra za sve građane ove grupe.

su došli u centar i tražili pomoć ili su roditelji/rođaci prijavili slučaj; 2) telefonski je prijavljena potreba za podrškom od strane korisnika; 3) upućivanje od strane drugih službi – najčešće policije, pravosuđa i organizacija civilnog društva; 4) upućivanje preko stručnog radnika na materijalnim davanjima. Ipak, korisnici veoma često kasno odlučuju da prijave da im je potrebna podrška, pogotovo kada se radi o nasilju, pa, iako su nekada bili dugo u kontaktu s centrom, dugo trpe nasilje prije nego što se pokrene slučaj.

Ovakav nalaz potvrđen je i u okviru intervjua s djecom i porodicama. Roditelji djece najčešće navode da nijesu bili upoznati s ulogom centra i načinom rada CSR, što se posebno odnosi na usluge vođenja slučaja. Naime, CSR korisnici doživljavaju, prije svega, kao ustanovu koja distribuira materijalna davanja, što je razumljivo, imajuću u vidu prethodno navedene nalaze. Dvije žene s kojima je razgovarano na fokus grupama bile su dugogodišnje žrtve nasilja. Centru se nijesu pravovremeno obratile, jer nijesu bile sigurne da obezbjeđuje zaštitu u podršku u slučajevima nasilja.

6.5.2 Proces vođenja slučaja

Istraživanje ukazuje da se proces vođenja slučaja ne primjenjuje u svim centrima na planiran način. Odstupanja postoje u odnosu na organizaciju procesa, gdje u nekim centrima još uvijek s korisnikom radi veći broj stručnih radnika, dok se u manjem broju centara postupak vođenja slučaja ne primjenjuje ni na nivou rada s korisnicima niti u odnosu na upotrebu propisane dokumentacije. Vođenje slučaja nije u značajnoj mjeri obezbijedilo participaciju korisnika u procesu. Isto tako, iako je jedan od ciljeva vođenja slučaja da obezbijedi uključenosti većeg broja aktera u postupak zaštite i izgradi mrežu podrške u zajednici za korisnike, to se još uvijek ne dešava. Ipak, i pored nedostataka, primjena vođenja slučaja dovela je do veće ažurnosti u radu s korisnikom, veće „vidljivosti” korisnika, češćeg kontaktiranja s korisnicima i generalno do unapređenja odnosa između korisnika i stručnih radnika.

Sam prijem, kao prvi kontakt stručnog radnika s korisnikom, ne omogućava proaktivni i preventivni pristup u radu CSR.

Ni u jednom centru **nije zabilježena praksa planiranja početne procjene**, konsultacije sa supervizorom, odnosno rukovodiocem i kreiranje plana kontakata i postupaka prikupljanja podataka. U tom smislu, početna procjena najčešće se realizuje spontano od strane voditelja slučaja ili neformalnog tima. Prilikom posjeta identifikovane su sljedeće prakse realizacije početne procjene:

- Početnu procjenu realizuje voditelj slučaja samostalno, a nakon upućivanja korisnika na vođenje slučaja od strane rukovodioca.
- I prijemnu i početnu procjenu realizuje voditelj slučaja, bez razdvajanja prijemne od početne procjene.
- Početnu procjenu realizuje neformalno formiran tim, koji čine dva ili tri stručna radnika, pri čemu je jedan od radnika „zadužen“ kao voditelj slučaja.

Analiza dokumentacije i intervjui sa stručnim radnicima ukazuju da stručni radnici **ne prikupljaju informacije prilikom početne procjene različitim metodama i iz različitih izvora**. Početna procjena se, prije svega, zasniva na opservaciji i razgovoru s korisnikom i na kućnoj posjeti, odnosno, ukoliko se radi o djetetu, na razgovoru sa članovima porodice i djetetom, dok je tek u četvrtini slučajeva stručni radnik razgovarao i sa rođacima (23,1%), a u nešto manje od trećine slučajeva je kontaktirao druge organizacije u zajednici (30,7%). Kućne posjete su u polovini analiziranih slučajeva organizovane kao najavljene, a u polovini kao nenjavljene. Prilikom kućnih posjeta, radnici se često organizuju da idu u paru, kako bi se osjećali sigurnije, iako to nije predviđeno zakonodavnim okvirom. Voditelji slučaja

smatraju da bi im za kvalitetnu realizaciju početne procjene, koja podrazumijeva i uključivanje drugih bliskih osoba korisnika i zajednice, trebalo sigurno 3–4 dana, kao i da to vrijeme nemaju na raspolaganju, već na početnu procjenu troše oko jedan dan. Ukoliko se uzme da u prosjeku voditelji slučaja imaju oko devet novih predmeta mjesečno, razumljivo je da ne mogu da odvoje tri dana na početnu procjenu.

U tom smislu, može se zaključiti da se u okviru početne procjene u manjoj mjeri pažnja poklanja upravo uključenosti korisnika u zajednicu i resursima koji mu stoje na raspolaganju, a na osnovu kojih bi mogla da se planira zaštita. Na taj način procjena je, prije svega, fokusirana na rizike, ali ne i na snage.

Sadržaj procjene, u zavisnosti od predmeta, obuhvata većinu oblasti navedenih u zakonodavnom okviru – procjenu situacije i potrebe korisnika, bezbjednost, rizike, socijalnu istoriju, lična svojstva i razvojne potrebe, zdravlje, emocionalni razvoj i ponašanje, stambenu i ekonomsku situaciju. Oblasti koje su prisutne u 20%–50% početnih procjena su faktori sredine i socijalni i porodični odnosi. U manje od 20% pregledanih slučajeva početna procjena sadrži informacije koje se odnose na: identitet korisnika, stepen uključenosti u zajednicu i karakteristike zajednice, sumarnu procjenu snaga, ličnih, porodičnih i resursa zajednice. Iz **samih procjena ne može se zaključiti da su korisnici u većoj mjeri imali učešće u procjeni**. Prilikom istraživanja nijesu zabilježeni primjeri upotrebe konferencije slučaja.

Tome sigurno doprinosi i to što stručni radnici **najčešće najbolji interes korisnika sagledavaju usko** – kao osiguranje bezbjednosti i očuvanje zdravlja. Ovo je posebno važno kod djece, jer se kao **uloga centra ne sagledava obezbjeđivanje uslova za pun razvoj već, prije svega, kao „saniranje“ stanja**.

O rezultatima početne procjene izvještava se samo korisnik, a ukoliko se radi o djetetu, najčešće se izvještavaju roditelji djeteta, a ne samo dijete. Naime, odrasli korisnici, odnosno roditelji/staratelji, ukoliko se radi o djetetu, upoznati su s nalazom početne procjene, na uzorku pregledanih slučajeva, u svakom slučaju, dok su, u slučaju da se radi o zaštiti djeteta, djeca upoznata s rezultatima početne procjene u 50% slučajeva. Iako zakonski okvir predviđa da je potrebno da supervizor odnosno rukovodilac da odobrenje o načinu i izvještavanju o početnoj procjeni, to se ne dešava u praksi.

Kako stručni radnici ne unose podatke u informacijski sistem istovremeno kada realizuju postupke, teško je s preciznošću utvrditi da li su ispoštovani rokovi u radu s korisnikom prilikom realizacije početne procjene⁸³. Imajući u vidu da dokumentacija nekada ne oslikava realno stanje, na osnovu uvida u istu, **početna procjena realizovana je u roku u 33,3% slučajeva**. U skladu s ovim nalazom, 25,9% voditelja slučaja navodi da početnu procjenu realizuje uvijek u roku, a dodatnih 38,9% da je veoma često realizuje u roku.

⁸³ Na primjer, stručni radnik je mogao da primi korisnika u oktobru 2017. godine, da slučaj unese u informacijski sistem u februaru 2018. godine, a da početnu procjenu unese istog dana kada je otvorio slučaj ili nekoliko dana kasnije. Datumi u dokumentaciji, u tom smislu, ne ukazuju na realne datume rada s korisnikom i realizacije početne procjene.

Produžetak trajanja početne procjene ne znači da zaposleni u centru ne preduzimaju mjere podrške korisnicima, već se završetak početne procjene ili odlaže zato što stručni radnik u datom vremenskom okviru ne može da skupi sve informacije potrebne da donese konačni zaključak o daljem procesu zaštite ili zato što nemaju dovoljno vremena da realizuju uvijek početnu procjenu u datom roku zbog preopterećenosti predmetima. U svim slučajevima koji su analizirani stručni radnici su preduzeli određene mjere zaštite u skladu sa svojim razumijevanjem situacije.

Isto tako, stručni radnici ne razlikuju formalno proces početne procjene i proces usmjerene procjene. U analiziranim slučajevima, u 36,4% slučajeva voditelji slučaja su naveli da usmjerena procjena nije potrebna, a u **dvije trećine slučajeva (63,6%) da je usmjerena procjena planirana, ali da nije započeta**⁸⁴.

Blisko povezan postupak s procjenom je i izrada nalaza i mišljenja. Naime, **nalaz i mišljenje centri dostavljaju najčešće na osnovu zahtjeva suda, te to ujedno predstavlja i proces koji najčešće završe u roku (72%)**.

U okviru kvalitativnog istraživanja, stručni radnici iznijeli su različite načine na koje „modifikuju“ proces početka rada s korisnikom kako bi ga prilagodili. Naime, i stručni radnici **smatraju da proces vođenja slučaja nije uvijek primjenljiv, niti potreban, a pogotovo koraci izrade plana i praćenja**. Tako u nekim centrima, kao što će biti pomenuto kasnije, u nekim slučajevima ne primjenjuju metodu vođenja slučaja, ali ni ne odbacuju slučaj, već pružaju uslugu savjetovanja, pri čemu nakon određenog vremena kontaktiraju korisnika kako bi provjerili njegovo stanje. Na taj način radnici isprate korisnike s nižim stepenom rizika, ali ne pokreću cijeli proces vođenja⁸⁵. Rad s korisnicima s niskim rizikom ili s korisnicima kod kojih ne postoji značajan rizik, a potrebno je uraditi nalaz i mišljenje, neki radnici rješavaju tako da napišu što manje informacija u okviru procjene i planiranja, a s korisnikom rade ono što smatraju da je adekvatno, ili, rjeđe, u okviru početne procjene napišu da je početna procjena nepotrebna, a zatim urade nalaz i mišljenje i zatvore predmet.

Izrada plana je najvažniji korak u smislu uključivanja različitih aktera u proces zaštite i uspostavljanja holističkog sistema podrške. Uključivanje različitih institucija i osoba iz okruženja u kreiranje plana, dodjeljivanje odgovornosti svakom od identifikovanih aktera i formalizovanje saradnje predstavlja osnov za uspostavljanje sveobuhvatnog sistema podrške u zajednici, kao i za koordinaciju organizacija u zajednici u cilju podrške.

Početna procjena realizuje se u roku samo u trećini slučajeva.

U odnosu na analizirane slučajeve, **početni plan usluga i mjera završen je u roku tek u 25% posto slučajeva**, što je u skladu i s nalazima anketnog istraživanja u okviru kojeg 25,9% voditelja slučaja navodi da početni plan usluga i mjera završava uvijek u roku.

⁸⁴ Ovo je u skladu s analizom složenosti predmeta koja ukazuje da oko 2/3 predmeta na kojima rade voditelji slučaja zahtijeva usmjerenu procjenu.

⁸⁵ Ovo je karakteristično, prije svega, za manje centre.

Osim korisnika i njegove porodice, odnosno hranitelja, **predstavnicima drugih ustanova i organizacija učestvovali su u izradi tek u 12,5% slučajeva koji su analizirani.** Od predviđenih metoda rada, prilikom razvoja planova, prije svega, realizovani su zajednički sastanci na nivou CSR, dok konferencija slučaja nije organizovana nijednom u slučajevima koji su analizirani. Kada se radi o zaštiti djece, plan je potpisalo 33,3% djece, ali je sam plan dostavljen samo roditelju – ne i djetetu. U skladu s ovim podacima su i nalazi anketnog istraživanja, u kojima tek 7% voditelja slučaja navodi da u izradi planova uvijek učestvuju druge osobe, osim stručnog tima, korisnika i njegove porodice, a 37% navodi da često učestvuju druge osobe, dok preostali navode da druge osobe učestvuju veoma rijetko ili skoro nikada. Nijedan voditelj slučaja nije odgovorio da se u izradu plana uvijek uključuje predstavnik neke druge institucije iz zajednice, a 31% je navelo da se često uključe i predstavnici drugih institucija, dok preostali smatraju da se druge ustanove rijetko ili veoma rijetko uključuju u rad.

U skladu s navedenim niskim učešćem drugih aktera u planiranju rada s korisnicima je i nalaz da tek 4% voditelja slučaja smatra da su druge institucije u zajednici veoma uključene u proces zaštite korisnika, dok 44% smatra da su uglavnom uključene, a **52% voditelja slučaja smatra da druge ustanove i organizacije uglavnom ili uopšte nijesu uključene u zaštitu korisnika.** Voditelji slučaja imaju podijeljen stav o kvalitetu saradnje s drugim organizacijama i institucijama u zajednici. Ipak, kao instituciju s kojom imaju najbolju saradnju ističu policiju, pa 88% navodi da ima dobru saradnju s policijom, a navode da lošu saradnju imaju sa sistemom zdravstva, za koji tek 40% navodi da ima veoma dobru ili dobru saradnju. Kao institucije s kojima isto tako imaju dobru saradnju, voditelji slučaja navode i sudove, tužilaštvo, dnevne centre i sistem obrazovanja, dok je saradnja lošija s organizacijama civilnog društva i s lokalnom samoupravom.

U svim slučajevima koje smo analizirali voditelji slučaja su imali redovan kontakt s korisnicima, bilo da se radi o djeci ili

Prilikom analize slučajeva **nije ustanovljeno da je u bilo kojoj situaciji urađen porodični plan usluga i mjera, kao ni plan stalnosti**⁸⁶, odnosno plan kontakata s porodicom. Jedan od razloga je i što ne postoje specifične smjernice za izradu ovih vrsta planova, pa ih najčešće voditelji slučaja suštinski ne razlikuju od početnog plana, odnosno procesa planiranja.

U svim slučajevima koje smo analizirali voditelji slučaja su imali **redovan kontakt s korisnicima**, bilo da se radi o djeci ili odraslima.

Osim korisnika i njegove porodice, odnosno hranitelja, predstavnici drugih ustanova i organizacija učestvovali su u izradi tek u 12,5%

U posjetama određenom broju centara identifikovano je da CSR ne pokreću postupak zaštite žrtve nasilje pred sudom kada saznaju da je došlo do nasilja, već čekaju da to uradi sama žrtva, bez obzira na prethodnu istoriju kontakata i saznanja da žrtva trpi nasilje duži vremenski period. Analiza dokumentacije pokazala je da u dva centra nijesu otvoreni slučajevi i da se ne pokreću mjere za zaštitu od nasilja.

⁸⁶ U dva slučaja identifikovan je cilj stalnosti – u jednom slučaju usvojenje, a u drugom smještaj u hraniteljsku porodicu.

Osim što se tokom rada na slučaju u dovoljnoj mjeri ne koriste resursi prisutni na nivou zajednice, kako prilikom procjene, tako i prilikom izrade plana, CSR imaju problema i prilikom organizovanja timskog rada na nivou centara. Prikupljeni podaci ukazuju da se timski rad ne odvija na planiran način. Prilikom posjeta centrima identifikovane su sljedeće prakse primjene timskog rada, koji može biti neformalan i formalan.

U nekim centrima, iako je formalno prisutan metod vođenja slučaja, obavezan timski rad je i dalje dominantan pristup, posebno u malim centrima. Razlog za ovakvu primjenu „timskog“ rada je kako nedovoljan broj voditelja slučaja u pojedinim centrima, tako i njihova nedovoljna samostalnost, sigurnost, vjera u vlastite kompetencije, na šta utiče i činjenica da je zaposlen mali broj supervizora, te je jasno da edukativna i podržavajuća funkcija nije u dovoljnoj mjeri prisutna.

U okviru istraživanja identifikovane su i prakse da se timovi samo formalno uspostavljaju, bez zajedničkog donošenja odluka i podrške među kolegama. Ovo je, prije svega, karakteristično za centre u kojima je visoko opterećenje voditelja slučaja i gdje voditelji slučaja nemaju vremena da se bave „tuđim“ slučajevima.

U nekim centrima za socijalni rad odnosno područnim jedinicama nije moguće formirati tim zbog malog broja stručnih radnika zaposlenih na poslovima vođenja slučaja.

Stručni radnici u okviru kvalitativnog istraživanja, navode da timski rad još uvijek ne funkcioniše i zbog toga što sav rad u timu pada na 1–2 člana tima, dok drugi članovi tima, zbog nedostatka iskustva, samopouzdanja ili drugih razloga, ne doprinose zajedničkom radu. Jedan od razloga zbog kojih timski rad nije zaživio jeste i taj što ne postoji **odgovorna osoba za vođenje tima kada se on formira, niti smjernice za timski rad**. Radnici smatraju da bi bilo dobro da se donesu jasnije smjernice za formiranje tima, odnosno za određivanje uloga različitih članova tima u svakom od postupaka i za vođenje tima.

Izazovi u primjeni vođenja slučaja

Stručni radnici najčešće ne sprovode predviđene postupke u zadatim rokovima. Kao osnovne razloge za to, navode:

1. **Teškoće prilikom prikupljanja podataka**, pri čemu se dešava da s korisnikom nije moguće uspostaviti kontakt ili organizovati kućnu posjetu u predviđenom vremenskom roku.
2. Prioritizacija poslova, pri čemu voditelji slučaja navode da je u nekim slučajevima **važnije odmah raditi na obezbjeđivanju usluga i podrške nego na izradi početne procjene**.
3. **Preplitanje različitih poslova**, pa se često dešava da se tokom izrade početne procjene na jednom predmetu desi da je potrebno hitno reagovanje povodom drugog slučaja, što prekida rad na početnoj procjeni i dovodi do prekoračenja rokova. To dovodi do obavljanja poslova, prije svega, na slučajevima koji zahtijevaju hitnost u reagovanju i koji su „alarmantni“ ili gdje se zahtijeva brza izrada nalaza i mišljenja od strane suda, što dovodi do kršenja rokova u slučajevima u kojima ne postoji element hitnosti ili prioriteta po drugom osnovu.

4. **Loša organizacija poslova u centru i opterećenje velikim brojem različitih obaveza** istovremeno (prijem, tehnički poslovi, poslovi materijalnih davanja, kurirski poslovi), što otežava fokusiranje na rad s korisnikom.
5. **Teškoće prilikom organizovanja tima u slučajevima** kada je potreban timski rad zbog obaveza svakog od članova tima.
6. Teškoće prilikom unosa predmeta u informacijski sistem u slučaju da korisnici nemaju matični broj ili ga ne znaju.
7. **Velika opterećenost** brojem predmeta.
8. **Manjak dostupnih vozila**, zbog čega stručni radnici ne mogu da izađu na teren u potrebnom roku.

U skladu s ovim nalazima je i stav voditelja slučaja da često **ne mogu da kontrolišu vrijeme tokom rada**. Tako tek 1,9% voditelja slučaja navodi da u potpunosti može da kontrolišu vrijeme tokom tipičnog radnog dana, a još 16,7% da uglavnom može da kontrolišu vrijeme. Najčešće voditelji slučaja odgovaraju da nekada mogu, a nekada ne mogu da kontrolišu vrijeme (55,6%), dok 25,9% navodi da uglavnom ili uopšte ne može da kontrolišu svoje vrijeme.

Supervizija

Rezultati analize ukazuju da supervizija nije zaživjela na način na koji je to planirano, za šta postoje brojni razlozi.

Supervizijski sastanci, grupni ili individualni, rijetko se održavaju. Dvije trećine voditelja slučaja (64,8%) navodi da tokom 2017. godine nijednom nije učestvovalo u grupnoj superviziji, 22,2% da su učestvovali 1–2 puta, a više od dva puta u grupnoj superviziji učestvovalo je 13% voditelja slučaja. Nešto više od trećine radnika (38,9%) navodi da tokom 2017. godine nijednom nije učestvovalo u individualnoj superviziji, osim kroz konsultacije tokom rada na predmetu, dok 27,8% navodi da je u individualnoj superviziji učestvovalo 1–2 puta, a više od dva puta u individualnoj superviziji tokom 2017. –godine učestvovalo je 33,3% radnika. Jednom mjesečno je individualna supervizija organizovana samo za 18,5% voditelja slučaja.

Supervizijski sastanci, bilo grupni ili individualni, rijetko se održavaju. Dvije trećine voditelja slučaja (64,8%) navodi da tokom 2017. godine nijednom nijesu učestvovali u grupnoj superviziji, 22,2% da su učestvovali 1–2 puta, a više od dva puta u grupnoj superviziji

Ipak, **supervizori su uglavnom dostupni voditeljima slučaja radi konsultacija u radu na konkretnom predmetu.** Većina voditelja slučaja navodi da su supervizori uvijek (46,3%) ili skoro uvijek (31,5%) dostupni u smislu konsultacija u radu s korisnicima lično ili putem telefona, dok 22,2% navodi da su supervizori rijetko dostupni, odnosno da skoro nikad nijesu dostupni.

Stav radnika prema značaju supervizije je podijeljen. Da je **supervizija značajna za rad s korisnicima**, navodi 40,7% voditelja slučaja, da je uglavnom značajna – 31,5%, dok 27,8% voditelja slučaja navodi da im nije od koristi u radu s korisnicima. Dok 59,3% voditelja slučaja navodi da im supervizija u potpunosti ili uglavnom pomaže da prevaziđu stres na

poslu, 40,7% smatra da im ne pomaže. Slično, 64,8% radnika smatra da im je rad sa supervizorom pomogao da razvije kompetencije, dok 35,2% smatra da nije. **Tek 16,7% voditelja slučaja navodi da je dobilo godišnje izvještaje o napretku u radu.** Značaj supervizije stručni radnici, prije svega, vide u:

- podršci za planiranje razvoja kompetencija;
- direktnoj podršci i učešću supervizora u kompleksnim predmetima;
- mogućnosti za refleksiju, razmjenu stavova i mišljenja;
- rasterećenju zbog podijeljene odgovornosti supervizora i voditelja slučaja.

Radnici identifikuju sljedeće probleme u primjeni supervizije:

- neadekvatne kriterijume za izbor supervizora, odnosno nepostojanje garancija da su supervizori radnici koji imaju potrebna znanja, kompetencije i vještine potrebne za obavljanje tog posla i podršku drugim stručnim radnicima;
- opterećenost supervizora vođenjem slučaja, zbog čega supervizor ne može zaista da bude upućen u predmete voditelja slučaja nad kojima treba da izvrši superviziju;
- voditelji slučaja zaposleni u područnim jedinicama navode da se komunikacija sa supervizorima u sjedištu CSR svodi na „komunikaciju“ putem IISSS-a, odnosno na potpisivanje predmeta, što predstavlja problem zbog udaljenosti;
- voditelji slučaja kojima funkciju supervizije vrši Zavod za socijalnu i dječju zaštitu, i pored dobre saradnje, smatraju da bi bilo dobro da postoji supervizor na nivou CSR zbog lakše i brže komunikacije.

Dok jedan dio voditelja slučaja smatra da supervizija doprinosi njihovoj odgovornosti, tako što im unapređuje kompetencije i sigurnost u radu, drugi smatra da supervizija smanjuje odgovornost voditelja slučaja, jer supervizor nadgleda posao voditelja slučaja i može da mu skrene pažnju ukoliko napravi greške.

U skladu s dobijenim podacima je i stav stručnih radnika da se supervizija u najvećoj mjeri sastoji od administrativne supervizije, dok su edukativna i podržavajuća komponenta manje zastupljene. Nesistematičnost u pristupu razvoja kompetencija radnika poseban je izazov u pogledu stručnog razvoja mladih radnika.

Najveći broj voditelja slučaja nije učestvovao ni na jednoj eksternoj superviziji (77,8%), 11,1% je učestvovalo u 1–2 supervizije, 9,3% u 3–5 i 1,8% u 11 i više supervizija.

6.5.3 Materijalna davanja

Materijalna davanja i posao stručnih radnika na materijalnim davanjima, prije svega, administrativne je prirode, kroz pribavljanje dokaza za određena materijalna davanja i donošenje stručnog nalaza i mišljenja kojima se opisuje aktuelna materijalna situacija, pri čemu se zanemaruje rad na socijalnom uključivanju korisnika, kao i na motivaciji za socijalno uključivanje i radnu aktivaciju. U svakom centru trenutna organizacija je takva da stručni radnici na materijalnim davanjima obavljaju administrativne poslove za pravnike. Kako se u odnosu na materijalna davanja primjenjuje zakon o upravnom postupku, koji jasno definiše rokove za određene faze procesa, postupci koji se odnose na materijalna davanja u potpunosti su usklađeni s ovim zakonom.

Zajednički stav svih pravnika s kojima smo razgovarali je da Zakon o upravnom postupku u značajnoj mjeri komplikuje primjenu postupka ostvarivanja različitih prava u centrima za socijalni rad, ali kako nemaju mogućnost uticaja na ova rješenja, pravnici se prilagođavaju promjenama. Isto tako, veliki broj prava na materijalna davanja koja obrađuju CSR značajno povećava broj rješenja koje pravnici moraju donose, te je potrebno razmotriti svrsishodnost broja materijalnih davanja i eventualno objedinjavanje nekih davanja po istom osnovu.

Na osnovu posjeta centrima, utvrđeno je da je značajan izazov za ostvarivanje zadataka stručnih radnika na materijalnim davanjima to što često nemaju na raspolaganju vozilo kako bi obišli teren, pa najčešće na teren idu od dva do četiri puta mjesečno. U jednom danu stručni radnici najčešće obiđu oko osam porodica, što zajedno s vremenom koje provedu u centru i u prevozu ne ostavlja dovoljno vremena za stručni rad i pružanje podrške porodici. **Isto tako, stručni radnici ne sprovode aktivnosti radne aktivacije na planiran način niti smatraju da je ova aktivnost smislena, s obzirom na to da je to u mnogo većoj mjeri u nadležnosti nacionalne službe za zapošljavanje nego CSR.** Iako je planirano da se plan aktivacije kreira kroz saradnju CSR i Zavoda za zapošljavanje Crne Gore, stručni radnici s kojima smo razgovarali navode da se u radu s korisnicima ta saradnja ne ostvaruje. Isto tako, kao odgovornu osobu za plan, sama dokumentacija prepoznaje samo stručnog radnika CSR, te praktično sprovođenje radne aktivacije pada na CSR.

Materijalna davanja i posao stručnih radnika na materijalnim davanjima, je prije svega, administrativne prirode, kroz pribavljanje dokaza za određena materijalna davanja i donošenje nalaza i mišljenja kojima se opisuje aktuelna materijalna situacija, pri čemu se zanemaruje rad na socijalnom uključivanju

6.6 Korišćenje informacionog sistema

Istraživanje ukazuje da se stručni radnici suočavaju s izazovima prilikom korišćenja informacionog sistema, ali **većina stručnih radnika (75%) smatra da je informacioni sistem u potpunosti ili u velikoj mjeri prilagođen potrebama njihovog posla**, dok 26% smatra da nije prilagođen u dovoljnoj mjeri. Na osnovu posjeta centrima za socijalni rad može se zaključiti da je odnos prema korišćenju informacionog sistema povezan s informatičkom pismenošću zaposlenih, odnosom prema poslu i inovacijama. Dodatno, sistemi nadzora i inspekcije trenutno ne nadziru upotrebu samog sistema. Naime, voditelji slučaja koji su se zaposlili nakon uvođenja informacionog sistema i koji nijesu radili prije nego što je on uveden smatraju da je informacioni sistem odličan i ne vide alternativu informacionom sistemu. Isto tako, najveći broj radnika koji su bili zaposleni i prije uvođenja informacionog sistema smatra da informacioni sistem pomaže u vođenju slučaja u smislu lakše dostupnosti podataka o svim korisnicima i povećanja ažurnosti u radu, a kao manu navode sporst samog programa. Svi ispitanici koji su prijavili tehničke greške u funkcionisanju informacionog sistema ili su poslali predloge za njegovo unapređenje, prilikom posjeta centrima za socijalni rad, izvijestili su nas da se prepravke brzo primjenjuju i da je podrška za rad u informacionom sistemu veoma dobra. Manji dio radnika informacioni

sistem vidi kao prepreku u radu, jer oduzima dosta vremena za unos. Ipak, sam informacioni sistem sadrži samo dokumentaciju koja je propisana zakonodavnim okvirom i u tom smislu od stručnih radnika zahtijeva da unesu podatke koje bi i inače morali da popunjavaju, pa se ne može govoriti o uticaju informacionog sistema na obim dokumentacije.

U zavisnosti od CSR, zaposleni na različit način i u različitoj mjeri koriste informacioni sistem u okviru vođenja slučaja. Zabilježene su sljedeće prakse korišćenja informacionog sistema:

1. Informacioni sistem se u potpunosti koristi na planiran način, pri čemu radnik na prijemu otvara predmet, a zatim rad na predmetu nastavljaju stručni radnici u skladu s dodjelom predmeta od strane rukovodioca⁸⁷.
2. U informacioni sistem se ne unose neki predmeti, dok se neki predmeti unose⁸⁸. U zavisnosti od CSR, stručni radnici na različit način odlučuju o tome koje predmete će unositi, pa tako postoje sljedeće prakse:
 - a. Stručni radnici na osnovu prijemne procjene odlučuju da li je korisnik u značajnom riziku ili ne. Ukoliko nije, korisniku se pružaju savjetodavne usluge, ali se ne otvara predmet u vođenju slučaja niti se vodi papirna dokumentacija o korisniku.
 - b. Stručni radnici sistematski ne unose određenu grupu predmeta – npr. predmete nasilja. Za ovu vrstu predmeta ne popunjava se propisana dokumentacija ni u papirnoj niti elektronskoj formi i oni se uopšte ne bilježe u informacioni sistem;
 - c. Stručni radnici bez posebnog pravila odlučuju da ne unose predmete u sistem, već ih vode u papirnoj formi.

U nekim centrima predmeti se unose u sistem, ali ne na način na koji su raspodijeljeni stručnim radnicima u praksi. Tako se u nekim centrima za socijalni rad svi predmeti vode na jednog voditelja slučaja, a predmete zatim neformalno među sobom dijele zaposleni u službi.

U centrima u kojima niisu jasno određeni prijemni radnici već prijem praktično rade i voditelji slučaja i radnici na materijalnim davanjima, često se ne unose predmeti u skladu s realnom dinamikom rada s korisnikom. U nekim centrima tokom rada s korisnikom voditelji slučaja prave službene bilješke, a zatim u određenom trenutku otvore predmet u informacionom sistemu i unesu u skladu s pravilnikom. Isto tako, stručni radnici na materijalnim davanjima, u slučaju da nije jasno regulisan prijem, unose podatke o korisniku tek kada sakupe svu dokumentaciju, a ne prilikom obraćanja centru za socijalni rad. Dok ove nepravilnosti u odnosu na materijalna davanja ne dovode u pitanje validnost podataka u okviru informacionog sistema za materijalna davanja, jer rješenja ne mogu da se donesu van sistema, ova praksa značajno utiče na kvalitet podataka o vođenju slučaja koji može da se dobije na osnovu analize informacionog sistema.

Naime, u odnosu na materijalna davanja, informacioni sistem je višestruko olakšao rad stručnih radnika zbog povezanosti s bazama drugih sistema u cilju nabavljanja dokaza. Isto tako, ubrzan je proces dobijanja materijalnih davanja i smanjeno

⁸⁷ Adekvatna upotreba informacionog sistema zabilježena je u Podgorici, Nikšiću, Ulcinju i Beranama.

⁸⁸ Ovakva praksa zabilježena je u Centru za socijalni rad Kotor s područnim jedinicama, u Baru, Bijelom Polju i Rožajama.

opterećenje korisnika za prikupljanje dokaza. Ipak, iako je većina dokaza dostupna elektronski, neki CSR i dalje od korisnika zahtijevaju da sami prikupe i svu dokumentaciju, što smanjuje benefite za korisnike⁸⁹. Kako informacijski sistem u značajnoj mjeri olakšava rad stručnim radnicima na materijalnim davanjima, jednoglasan stav ovih radnika je da je informacijski sistem jako koristan.

Kako ova odstupanja od propisanog načina rada predstavljaju propuste koje nije teško utvrditi i koji bi mogli da se kroz stručni nadzor lako identifikuju, odsustvo reakcije na ovakve prakse ukazuje na neadekvatan nadzor nad radom zaposlenih.

U skladu s ovim nalazima, tek 15% voditelja slučaja je u okviru anketnog istraživanja odgovorilo da podaci koje unose u informacijski sistem u potpunosti opisuju ono što rade s korisnicima, a čak 35% je odgovorilo da podaci koje unose u sistem u maloj mjeri ili skoro uopšte ne opisuju ono što rade s korisnicima. Tako tek 16,7% voditelja slučaja na pitanje koliko predmeta s kojima rade unose u sistem odgovara da unosi 100%, dok preko 90% predmeta u sistem unosi 29,6% voditelja slučaja. Ukoliko se posmatra prosjek broja slučajeva koji se unose u sistem, podaci ukazuju da voditelji slučaja u informacijski sistem unose 77% predmeta ($M=77,13$, $SD=21,40$).

Voditelje slučaja pitali smo i koliko vremena provode u direktnom radu s korisnicima, a koliko vremena troše na popunjavanje dokumentacije. U prosjeku, radnici navode da 51% vremena troše u direktnom radu s korisnikom, a 49% u radu na sistemu ($M=50,69$, $SD=15,24$). Ipak, kao što je navedeno, uvid u dokumentaciju u većini slučajeva ukazuje da je dokumentacija veoma štura, odnosno da sadrži malo informacija, što nije u skladu s izdvojenim vremenom.

6.7 Percepcija podrške Zavoda za socijalnu i dječju zaštitu

Svi voditelji slučaja prošli su neku od obuka koje je organizovao Zavod za socijalnu i dječju zaštitu. Bar jednu do dvije obuke koje je organizovao Zavod za socijalnu i dječju zaštitu prošli je 42,6%, 3–5 obuka je prošlo 42,3%, a više od pet obuka 14,8% voditelja slučaja. Najveći broj stručnih radnika obuke ocjenjuje kao veoma relevantne – 57,4% ili uglavnom relevantne – 35,2%, dok 7,4% smatra da obuke koje je organizovao Zavod za socijalnu i dječju zaštitu nijesu relevantne. U skladu s ovim nalazima, kao i nalazima koji se odnose na internu superviziju, najveći broj voditelja slučaja veoma pozitivno ocjenjuje uticaj Zavoda za socijalnu i dječju zaštitu na razvoj stručne prakse (14,8%) ili pozitivno (42,6%), ali isto tako veliki broj smatra da Zavod za socijalnu i dječju zaštitu nema uticaja na stručnu praksu (35,2%), odnosno da ima negativan uticaj (7,3%).

⁸⁹ Zato što stručni radnici žele da se „osiguraju“ da nijesu napravili grešku, jer inspekcija njih tereti za greške ukoliko su dokumenta koja dobijaju kroz informacijski sistem iz drugih baza netačna, odnosno ukoliko nijesu ažurna.

U okviru intervjua, stručni radnici su istakli da još uvijek ne osjećaju podršku Zavoda za socijalnu i dječju zaštitu u smislu rješavanja problema koje imaju u radu. U smislu očekivanja od podrške Zavoda za socijalnu i dječju zaštitu, stručni radnici se slažu da im je potrebna eksterna supervizija vezana za rješavanje konkretnih slučajeva koji su kompleksni, odnosno za koje trenutno ne postoje sistemi podrške u lokalnoj zajednici u kojoj žive. U tom smislu, od strane Zavoda najviše bi im značila podrška u smislu redovnih posjeta prilikom kojih bi mogli da probaju zajedno da riješe ove slučajeve.

Kao poseban izazov u radu, stručni radnici navode to što se od njih zahtijeva da obavljaju poslove za koje nemaju dovoljno kompetencija, s jedne strane, a s druge, ne mogu u svom radu da ispolje kompetencije koje imaju i koje su dugo vremena razvijali zbog izjednačavanja svih poslova u vođenju slučaja.

7 PERCEPCIJA REFORME CENTARA ZA SOCIJALNI RAD

Percepcija rada CSR od strane profesionalaca i generalno stav o reformi centara ispitani su upitnicima i putem fokus grupa. Iako voditelji slučajeva generalno imaju pozitivan stav prema reformi CSR, pri čemu 13% ima veoma pozitivan stav, a 51,2% umjereno pozitivan stav prema reformama, ipak tek 7,4% smatra da trenutna organizacija i resursi CSR odgovaraju idealnom stanju, 64,8% smatra i da jeste i da nije, a 27,8% voditelja slučajeva smatra da je organizacija centra daleko od idealne.

Kao negativne aspekte reforme, zaposleni navode:

- povećanje administracije u odnosu na period prije reformi;
- primjena metode vođenja slučajeva na predmete koji ne zahtijevaju taj nivo angažovanja profesionalaca (kao npr. prekršaje u vezi s bezbjednošću saobraćaja)
- previše prava i usluga u nadležnosti CSR ometa efikasnost rada i generalno povećanje obima zaduženja;
- svođenje međusektorske saradnje na obaveze koje imaju CSR, ali ne i drugi sistemi, a prije svega zdravlja, obrazovanja, policije i pravosuđa;
- prevelika heterogenost poslova koje stručni radnici obavljaju, pogotovo u područnim jedinicama (npr. jedan radnik radi i kao prijemni radnik i kao voditelj slučajeva i poslove materijalnih davanja po potrebi, kao i starateljstvo, hraniteljstvo, medijaciju i dr.).

Nedovoljnu saradnju s drugim sistemima i generalnu nezainteresovanost drugih sistema da se u većoj mjeri uključe u zaštitu korisnika, kao i nedovoljnu razvijenost usluga u zajednici, zaposleni u centru video kao barijeru za unapređenje kvaliteta usluga za korisnike.

Kao barijeru za kvalitetan rad zaposlenih u centrima za socijalni rad, stručni radnici navode i veliko opterećenje zaposlenih predmetima, kao i uvođenje informacionog sistema, koji je spor. Dok se problemi u radu javljaju u smislu brzine rada informacionog sistema, sam sistem u potpunosti preslikava dokumentaciju predviđenu podzakonskim aktima, tako da samo popunjavanje dokumentacije ima veze s propisima koji regulišu dokumentaciju, a ne sam informacioni sistem.

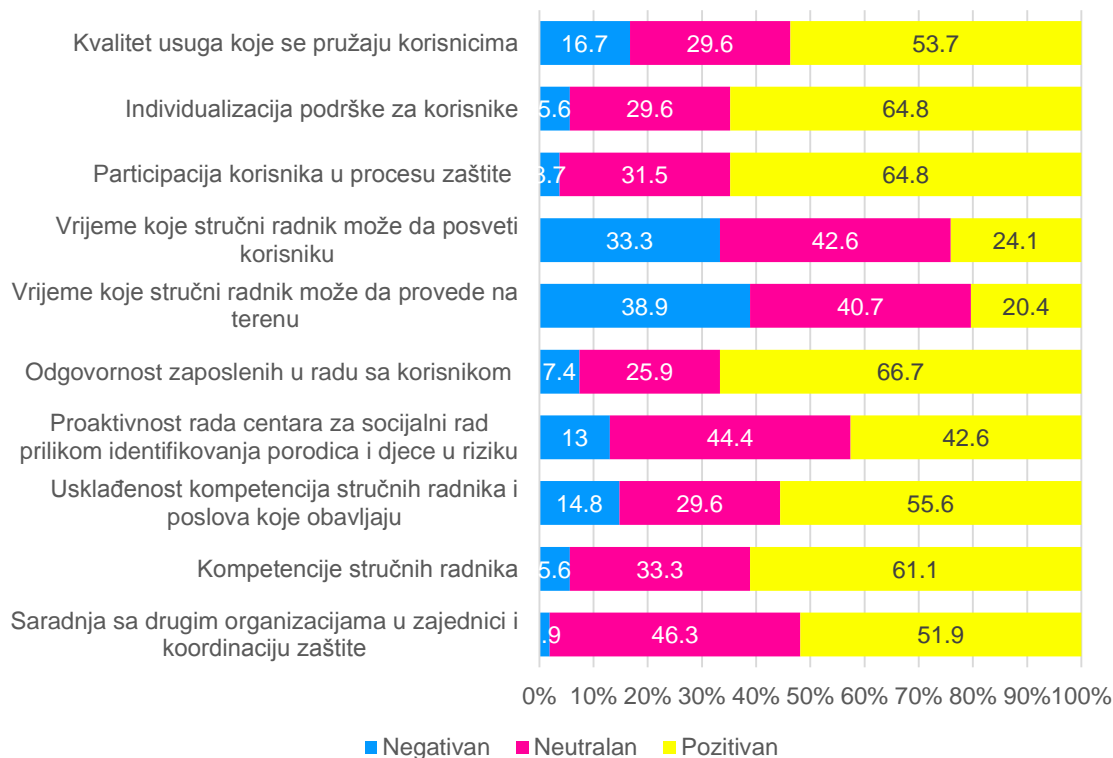
Pozitivni aspekti reforme su:

- unapređenje individualizacije rada s korisnicima i fokusiranost na potrebe korisnika;
- unapređenje participacije korisnika;
- uvođenje informacionog sistema višestruko je doprinijelo radu CSR, i to kroz:
 - unapređenje uvida u postupke s korisnicima s kojima je stručni radnik trenutno zadužen;

- unapređenje ažurnosti u radu i učestalosti kontaktiranja s korisnicima.

Pozitivni efekti koje stručni radnici prepoznaju su i da je došlo do unapređenje odgovornosti zaposlenih u radu s korisnicima i unapređenja kompetencija stručnih radnika.

Slika 12. Stavovi voditelja slučaja prema reformi centara za socijalni rad



Takođe, stav stručnih radnika je da se eventualne greške u informacionom sistemu nakon prijave brzo ispravljaju i lako se uvode nove opcije u skladu s potrebama prakse.

U okviru upitnika, stručni radnici dodatno navode da su, prije svega, zadovoljni:

- odnosom povjerenja i bliskosti koje uspostavljaju s korisnicima, odnosno učešćem korisnika u radu CSR;
- svojim radom i zalaganjem koje ulažu u svoj rad, posvećenošću rješavanju problema korisnika;
- ishodima za korisnike koje postižu;

U okviru upitnika, stručni radnici dodatno su, prije svega, nezadovoljni:

- nedovoljno razvijenim uslugama i resursima, odnosno mogućnostima za pomoć, pogotovo kada se radi o osobama s mentalnim poremećajima;
- obimom posla koji negativno utiče na kvalitet rada s korisnicima;
- nemogućnošću da se pažnja posveti svim korisnicima na jednak način;
- nemogućnošću da u dovoljnoj mjeri budu na terenu;
- uslovima rada, sistemom vrednovanja i nagrađivanja.

I korisnici, kao i stručni radnici, odnos s voditeljem slučaja vide kao pomažuci i pozitivan i prepoznaju posvećenost voditelja slučaja rješavanju izazova s kojima se suočavaju. **Ipak, korisnici, također, nijesu u potpunosti svjesni svojih prava niti procedura rada u centru za socijalni rad.**

8 ZAKLJUČCI I PREPORUKE

8.1 Zaključci

Analiza ukazuje da je Crna Gora uložila značajne napore i resurse u unapređenje rada CSR u posljednjih 10 godina. U periodu od 2011. godine do 2018. godine povećan je broj radnika za 53% (stručnih radnika za 58,3%), dodatno je razvijena mreža CSR kroz uvođenje novih centara, uloženi su i značajni resursi u unapređenje 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 s korisnicima, kako u smislu ažurnosti rada s korisnicima, tako i u smislu individualizacije rada. U tom smislu, reforma CSR predstavlja veliki korak u unapređenju kvaliteta usluga za korisnike sistema socijalne i dječje zaštite.

Ipak, nijesu svi građani imali iste koristi od reforme. Veliki izazov je dostupnost usluga CSR 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 s 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 s drugim građanima uključili u društvo.

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

1. Nedovoljna umreženost centara sa drugim akterima u zajednici u cilju 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 CSR 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 CSR
8. Neusklađenost opisa poslova i nadležnosti s organizacijom CSR i odsustvo jasnih procedura rada

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

Proaktivna identifikacija i prevencija

Pravni okvir definiše centre za socijalni rad kao ustanove koje su odgovorne za koordinaciju podrške svih aktera na nivou zajednice u procesu pružanja usluga, podrške i zaštite. Međutim, pravni okvir ne pruža systemske mehanizme za koordinaciju, niti precizno definiše odgovornost drugih sistema da se odazovu na inicijative centra. U takvom kontekstu, očekivanja od strane centara za socijalnu rad su značajno veća, posebno u domenu koordinacije i pružanja urgentne zaštite na lokalnom nivou, od njihovih realnih mogućnosti u datom trenutku. Nedostatak jasnih propisa o učešću drugih ustanova/institucija u procesu zaštite, može da predstavlja prepreku u organizaciji efikasnog sistema socijalne i dječje zaštite u Crnoj Gori.

Analiza ukazuje da na nivou lokalnih zajednica nijesu 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 i dječje zaštite biti prepoznata od strane CSR. Kao osnovni faktori koji su barijere za proaktivnu identifikaciju i prevenciju u okviru analize, prepoznati su sljedeći: a) CSR nijesu prisutni u zajednici u dovoljnoj mjeri; b) na nivou centara nijesu definisani poslovi obilaska terena kako bi se identifikovala djeca i porodice u riziku, odnosno *outreach* aktivnosti; 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 CSR identifikovani su sljedeći faktori:

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

Participacija i realizacija prava na zaštitu

Analiza ukazuje da CSR 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 s primjenom principa najboljeg interesa. Ovakvo postupanje stručnih radnika povezano je s nedovoljno razvijenim kompetencijama, ali i vremenskim

ograničenjima u radu. Disbalansu moći između stručnih radnika i korisnika dodatno doprinosi i to što na nivou CSR nijesu uspostavljeni žalbeni mehanizmi, niti mehanizmi zaštite prava korisnika.

Dostupnost i efikasnost upotrebe resursa na nivou centara za socijalni rad

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

- Broj zaposlenih radnika, a posebno radnika u direktnom radu s korisnicima, nije dovoljan kako bi se pružile kvalitetne usluge korisnicima.
- U ukupnoj strukturi zaposlenih, najviše je radnika (117) na finansijsko-administrativnim i tehničkim poslovima, s učešćem od 32%. U značajnom procentu (13,1%) prisutan je i menadžerski kadar, na poslovima planiranja i razvoja zaposleno je 2,5% radnika, a na tzv. „drugim poslovima (nesistematizovanim) 3,8%. Iako se stručni postupak u centrima za socijalni rad zasniva na metodu vođenja slučaja, na ovim poslovima angažovano je samo 17,3%, a na materijalnim davanjima 19,7% stručnih radnika, dok je 9,0% na pravnim poslovima.
- Ukupno posmatrano, u centrima za socijalni rad preovlađuju zaposleni koji nijesu angažovani u direktnom radu s korisnicima (51,5%).
- U svim centrima za socijalni rad zaposleno je samo devet radnika na poziciji supervizora. Interna supervizija funkcioniše u četiri CSR – u Podgorici, Baru, Bijelom Polju i Nikšiću, dok je u ostalim centrima vrši Zavod za socijalnu i dječju zaštitu.
- 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.
- CSR 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. Stručni radnici troše veoma mnogo vremena na evidenciju i dokumentaciju (49%).
- Postoje značajne nejednakosti u organizaciji i u raspoloživim ljudskim i materijalnim resursima između različitih CSR, kao i između sjedišta CSR i područnih jedinica. Tako broj zaposlenih u odnosu na broj korisnika varira od 591 do 8.047, a procenat radnika u direktnom radu varira od 29,4% do 58,8%.

Ukupno posmatrano, u centrima za socijalni rad preovlađuju zaposleni koji nijesu angažovani u direktnom radu s korisnicima (51,5%).

Na poslovima vođenja slučaja angažovano je samo 17,3% radnika, na materijalnim davanjima 19,7% stručnih radnika, a 9,0% na pravnim

- Kompetencije stručnih radnika nijesu u dovoljnoj mjeri usklađene sa zahtjevima posla. Osim što stručnim radnicima nedostaju specifične kompetencije za rad s različitim grupama korisnika, nedostaje im i opšte kompetencije koje se odnose na razumijevanje najboljeg interesa korisnika, na 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 s korisnicima, 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 postići željene efekte bez ulaganja u njihove stručne kompetencije i nadzor nad njihovim radom.

Organizacija rada

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

Unutrašnja organizacija službi u potpunosti je u skladu s postojećim pravnim okvirom tek u 3 od 13 CSR, 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 s 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 garantuju da je stručni radnik kome je predmet dodijeljen adekvatno edukovan da radi s 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 nijesu s 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, organizovanje prijema tako da ne može da se realizuje terenska posjeta kako bi se provjerile činjenice i generalno neadekvatna organizacija prijema značajno otežavaju dalji rad CSR.

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 trećini 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 nedostataka u obavljanju su: pružanje podrške i obuka hranitelja, vršenje poslova staratelja, vođenje evidencije djece sa smetnjama u razvoju i odraslih s invaliditetom i izvještavanje o njihovom položaju. Ove poslove stručni radnici ili ne obavljaju ili nemaju dovoljno potrebnih kompetencija da ih obavljaju.

Na nivou CSR nijesu identifikovane *procedure stimulacije dobrog rada*, kao ni sankcionisanja lošeg, što stvara lošu poslovnu kulturu.

U odnosu na *uticaj informacionog sistema* na rad s korisnicima, analiza ukazuje da je uvođenje informacionog sistema dovelo do unapređenja kvaliteta rada s korisnicima, kako u pogledu materijalnih davanja, tako i prilikom vođenja slučaja. U okviru analize, utvrđene su nedosljednosti u primjeni informacionog sistema u okviru vođenja slučaja. Tek 15% voditelja slučaja smatra da informacioni sistem u potpunosti opisuje ono što rade s korisnicima, a čak 35% smatra da opisuje u maloj mjeri ili skoro uopšte ne opisuje ono što rade s korisnicima. U nekim centrima stručni radnici predmete u sistem unose sa značajnim zakašnjenjem ili ih uopšte ne unose, 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 CSR koji je angažovao velike resurse centra bila je primjena odredbe Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti kojim je predviđena *doživotna naknada za majke s troje ili više djece*. Ove naknade su počele da se isplaćuju od 2016. godine, a odredba je 2017. godine proglašena neustavnom. Kako se radi o kompleksnim postupcima, rad na ovim predmetima angažovao je značajne resurse centara, što je otežalo njihovo normalno funkcionisanje.

Izazovi u primjeni modela supervizije

Istraživanje ukazuje da planirani model supervizije nije adekvatan, kao i da se supervizija u veoma ograničenom obimu realizuje. Dvije trećine voditelja slučaja (64,8%) nije učestvovalo tokom 2017. godine u grupnim supervizijama, a 38,9% ni u individualnim. 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. Kada govorimo o internoj superviziji od strane Zavoda za socijalnu i dječju zaštitu, dodatni izazov je i što supervizori nijesu prisutni na terenu i ne organizuju se ni individualne ni grupne supervizije, pri čemu se supervizija najčešće vrši telefonskim putem. U tom smislu, supervizori imaju, prije svega, uvid u dokumentaciju o korisniku. Ovakav kontekst obavljanja poslova supervizije ne obezbjeđuje adekvatne uslove obimnije podrške voditeljima slučaja kada im je potrebna podrška, niti omogućava uvid u kompetencije i znanja voditelja slučaja, kao ni njihovo usmjeravanje u smislu profesionalnog razvoja. Kao izazove za primjenu supervizije, stručni radnici još identifikuju i neadekvatne kriterijume za izbor supervizora i nedostupnost supervizora u područnim jedinicama.

Nadzor nad radom centara za socijalni rad

Analize zakonodavnog okvira, ali i podaci na terenu, ukazuju da nadzor nad radom CSR nije efikasan niti jasno definisan. Na nivou sistema socijalne i dječje 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.

Organizacija centara za socijalni rad i normiranje poslova

Analiza ukazuje da reforme na nivou organizacije CSR nijesu bile u dovoljnoj mjeri ispraćene promjenama u organizaciji rada CSR. Tokom reforme, centrima za socijalni rad dodijeljen je veliki broj javnih ovlaštenja i drugih poslova te CSR 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 CSR nije pratila i procjena mogućnosti da CSR i obave ove poslove, 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 slučajeva nedovoljno rade na razvoju hraniteljstva. Tako čak dvije trećine voditelja slučajeva (62,5%) nije organizovalo obuke za hranitelje tokom 2017. godine.
- Zabilježeni su slučajevi smještaja djece u porodice koje nijesu adekvatno obučene.

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

Neočekivani nalazi

Većina nalaza u skladu je s dosadašnjim sazanjima i nalazima o radu CSR. Relevantnost nalaza za struku i njihovu realnost naglasili su i učesnici završnih konsultacija. Dva osnovna neočekivana nalaza su: 1) struktura stručnih radnika u centrima za socijalni rad; 2) stepen ispunjenosti propisanih standarda. Istraživanje je ukazalo na značajno manje angažovanje CSR u dječjoj zaštiti od očekivanog. Dok se na centre gleda kao na osnovne institucije dječje zaštite u Crnoj Gori, direktno na dječju zaštitu centri troše samo 14,5% resursa. Ukoliko se uzme u obzir da je na cijeloj teritoriji Crne Gore u direktnom radu s korisnicima na vođenju slučajeva angažovano 72 voditelja slučajeva, to praktično znači da cijelu dječju zaštitu nosi 10 stručnih radnika. S druge strane, analiza ukazuje na neadekvatnost propisanih standarda za zapošljavanje stručnih radnika. Naime, i pored ovako malog broja angažovanih stručnih radnika, broj stručnih radnika prevazilazi zakonodavnim okvirom uspostavljene norme. Ovi nalazi ukazuju da je hitno potrebno preduzeti mjere radi izmjene standarda koji se odnose na organizaciju rada i povećanje broja radnika u direktnom radu s korisnicima.

Iako nije neočekivano da postoje teritorijalne razlike u odnosu na opterećenje voditelja slučaja i drugih stručnih radnika, ovo istraživanje ukazuje na značajno veće razlike od očekivanih. Naime, opterećenje stanovnika po stručnom radniku kreće se od 1:591 stanovnika do 1:8047. Ovo ukazuje da je potrebno preduzeti hitne mjere reorganizacije rada centara i preraspodjele radnika kako bi se opterećenje stručnih radnika ujednačilo.

8.2 Preporuke

Na osnovu istraživanja, a uz konsultacije s Ministarstvom rada i socijalnog staranja, Zavodom za socijalnu i dječju zaštitu, UNICEF-om i UNDP-em, kreirane su preporuke za unapređenja 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 . Preporuke su grupisane u skladu sa strukturom nalaza⁹⁰.

1 Preporuke u odnosu na unapređenje 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 mehanizma prevencije i proaktivne identifikacije kroz jačanje intersektorske saradnje i razvoj kapaciteta pružaoca usluga da prepoznaju građane u riziku. Ovo podrazumijeva: a) unapređenje koordinacije ustanova i organizacija u zajednici u aktivnostima prevencije i proaktivne identifikacije građana u riziku⁹¹; b) razvoj kompetencija zaposlenih u svim ustanovama koje su u kontaktu s građanima da prepoznaju građane kojima je potrebna podrška sistema socijalne i dječje zaštite i upute ih na podršku kroz razvoj multisektorskih indikatora za prepoznavanje djece u riziku.

P2: Ministarstvo rada i socijalnog staranja treba da ojača funkciju prevencije na nivou CSR. Ovo podrazumijeva: 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 s organizacijama i ustanovama u zajednici i jačanje neformalnih mreža u zajednici, kao i uspostavljanje jačih veza CSR sa zajednicom; b) uspostavljanje formalnih procedura informisanja korisnika i indikatora za identifikaciju korisnika u riziku. Zavod za socijalnu i dječju zaštitu treba da razvije ove procedure i izradi prijedloge za Ministarstvo rada i socijalnog staranja.

⁹⁰ Najvažnije preporuke zaokružene su kvadratima.

⁹¹ Ovo se može realizovati kroz izmjene zakonodavnog okvira, pri čemu bi se svim ustanovama i organizacijama koje rade s djecom delegirala odgovornost prepoznavanja i upućivanja djece u riziku, te pružila podrška ustanovama i organizacijama da prepoznaju djecu u riziku, ili kroz potpisivanje protokola o saradnji na lokalnom nivou.

2 Preporuke u odnosu na unapređenje kvaliteta rada s korisnicima i razvoj 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 s korisnicima.

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

P5: Vlada Crne Gore treba da radi na uspostavljanju odgovornosti za socijalno uključivanje ranjivih građana na nivou svih institucija i organizacija i uspostavi obavezu učešća predstavnika drugih organizacija i ustanova u procesima procjene 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 s 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 sa zajednicom.

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

P10: Ministarstvo rada i socijalnog staranja treba posebnu pažnju da 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 unapređenje participacije i poštovanja prava korisnika

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



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

P13: Zavod za socijalnu i dječju zaštitu treba da radi na razvoju formalnog mehanizma za zaštitu prava korisnika na nivou . Ovo je moguće ostvariti kroz uvođenje pozicije zaštitnika prava korisnika, koji bi bio zadužen da informiše korisnike o njihovim pravima i žalbenom mehanizmu i koji bi u oblasti rada na žalbama direktno odgovarao Ministarstvu nadležnom za socijalno staranje.

4 Preporuke u odnosu na unapređenje resursa

P14: Ministarstvo rada i socijalnog staranja treba što prije da 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 CSR 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 pet 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: Zavod za socijalnu i dječju zaštitu treba da kreira plan preraspodjele radnih mjesta tako da je podjednako opterećenje stručnih radnika u svim centrima za socijalni rad, pri čemu Ministarstvo rada i socijalnog staranja u odnosu na predlog treba da revidira sistematizacije radnih mjesta, vodeći računa da najmanje 50% zaposlenih u svakom centru radi direktno s 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 preraspodijelilo na vođenje slučaja, čime bi se u potpunosti ispunili zahtjevi za povećanjem broja voditelja slučaja i paralelno stvorili uslovi da finansijsko-administrativne poslove, koje su do sada obavljali stručni radnici na materijalnim davanjima, obavljaju finansijsko-administrativni radnici.

P19: Zavod za socijalnu i dječju zaštitu treba da radi na unapređenju rada 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, povezivanje korisnika s resursima u zajednici i podrška korisnicima da prevaziđu nepovoljnu finansijsku situaciju.

P20: Ministarstvo rada i socijalnog staranja i Zavod za socijalnu i dječju zaštitu, trebaju što prije, da dizajniraju Plan za dugoročni razvoj kadra u oblasti socijalne i

dječje zaštite, u saradnji sa akademskom zajednicom i ostalim relevantnim partnerima (koji će sadržati kratkoročne i dugoročne ciljeve i indikatore za mjerenje napretka), uzimajući u obzir, između ostaloga, i rezultate ove analize, kao i 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 s različitim izazovima.

P21: Zavod za socijalnu i dječju zaštitu treba da podstiče razvoj obuka u odnosu na uspostavljeni okvir razvoja kompetencija.

P22: Zavod za socijalnu i dječju zaštitu treba da ojača prakse organizacione socijalizacije novih radnika.

P23: U smislu unapređenja 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, pri čemu treba da se donesu jasni kriterijumi uspostavljanja područnih jedinica i u odnosu na broj stanovnika i potrebe za podrškom na teritoriji jedinice lokalne samouprave.

P24: Kako bi se unaprijedio kvalitet rada s korisnicima i prisustvo radnika centra u zajednici, Ministarstvo rada i socijalnog staranja treba da nabavi dodatna vozila i obezbijedi bolje uslove rada centara.

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

P25: Ministarstvo rada i socijalnog staranja treba da revidira statute i Plan sistematizacije radnih mjesta 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 s 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 i dječjoj zaštiti i da radi na razvoju kulture koja podstiče razvoj stručnih radnika, inovativnost i učenje.

P28: CSR treba da uspostave mjere nagrađivanja radnika koji pokazuju izvrsnost u radu, a direktori treba da promovišu kvalitetan rad i sankcionišu neodgovorno postupanje.

P29: Rukovodioci u centrima za socijalni rad treba više pažnje da posvete poštovanju rokova. Takođe, u radu treba da se uvede: određivanje prioriteta prilikom prijeme

procjene, realizacije usmjerene procjene, formiranje odgovarajućeg tima u slučajevima kada je to potrebno i ažurnost u korišćenju informacionog sistema u svim postupcima stručnog rada.

P30: Postupak vođenja slučaja treba učiniti fleksibilnijim, ali i vršiti 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 preuzima neophodne mjere zaštite.

P31: Kako bi se osigurala funkcionalnost prijemne procjene, odnosno ojačao mehanizam kontrole „ulaska“ u CSR, ali isto tako i pružila osnovna podrška procjene i upućivanja na druge ustanove i organizacije za djecu i porodice u niskom riziku, Zavod za socijalnu i dječju zaštitu, treba preciznije da 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 unapređenje supervizije

P32: Zavod za socijalnu i dječju zaštitu treba da radi na daljem uređenju modela supervizije, što podrazumijeva 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 i dječje zaštite i pružaoci usluga socijalne i dječje 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 vršenje supervizije u službi u kojoj radi.

P34: Potrebno je da se izradi dodatni podzakonski akt kojim se reguliše supervizija, pri čemu bi se jasno odredile interne i eksterne supervizije, obaveze supervizora, kriterijumi za imenovanje i razrješenje supervizora.

P35: Supervizori ne smiju da budu u podjednakoj mjeri 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 s kojima se korisnici suočavaju.

7 Preporuke u odnosu na unapređenje nadzora nad stručnim radom

P37: Ministarstvo rada i socijalnog staranja treba da izdvoji veće resurse namijenjene vršenju nadzora i kontroli stručnog rada i da formira posebnu organizacionu jedinicu s 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 unapređenje organizacije CSR i normiranja poslova

P39: Ministarstvo rada i socijalnog staranja i Zavod za socijalnu i dječju zaštitu treba da rade na unapređenju funkcionalnosti organizacija rada u okviru kompleksne institucije kao što je CSR i da jasnije uredi organizacionu strukturu i opise poslova, usklađujući ih s dodijeljenim nadležnostima. U tom smislu, potrebno je:

- Izraditi norme za obavljanje svakog od poslova za koje je CSR nadležan.
- Izraditi stručna uputstva i smjernice za obavljanje svakog od poslova za koje je CSR nadležan.
- Uskladiti organizaciju službi i opise 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.
- Revidirati 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 CSR da realizuje redovne posjete svim porodicama koje imaju člana sa smetnjama u razvoju i da izvještava o njihovom položaju.

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

8.3. Naučene lekcije

Nekoliko ključnih lekcija je naučeno iz ovog istraživanja:

- **Prije nego što se sprovedu reforme potrebno je izvršiti normiranje poslova i izraditi stručna uputstva za pojedinačne poslove.** Veliki broj reformi sistema socijalne i dječje zaštite polazi od promjene zakonodavnog okvira, bez jasno izrađenih stručnih uputstava za predviđene pojedinačne poslove i norme za obavljanje poslova, odnosno, bez dovoljno instrukcija za stručne radnike kako da realizuju nove zadatke. Stav donosioca odluka često može da bude da je to zadatak profesionalaca, a često se u okviru reformi formiraju institucije koje bi trebalo da podrže proces promjene profesionalne prakse, kao što je Zavod za socijalnu i dječju zaštitu. Ipak, implementacija zakonskog okvira bez izrađenih praktičnih uputstava i

normi vodi nekontrolisanoj inovaciji, odnosno neujednačenosti u praksi na nivou sistema, a dodatno ne postoje garancije da će predviđene norme biti implementirane.

- **Reforma sistema socijalne i dječje zaštite zahtijeva i djelimične reforme nadležnosti dugih sistema u zajednici, kao i široku podršku vlade zemlje u kojoj se sprovodi reforma.** Za razliku od reforme ostalih sistema, a kako je cilj socijalne i dječje zaštite inkluzija građana, implementacija reforme nužno zavisi i od ostalih sistema u zajednici, a prije svega obrazovanja, zdravlja, pravosuđa i policije. Drugim riječima, reforma samo na nivou sistema socijalne i dječje zaštite može, čak i kada se u potpunosti uspješno implementira, da dovede samo do ograničenih efekata na dobrobit građana, jer, iako sistem socijalne i dječje zaštite može da stvori osnove za socijalno uključivanje, kako bi se postigla uključenost građana u društvo, važno je da su i drugi sistemi uključeni u podršku i prilagođeni potrebama ranjivih grupa građana.
- **Tokom reforme sistema potrebno je uspostaviti efektivne oblike participacije profesionalaca zaposlenih u sistemima.** Analiza ukazuje da u samoj reformi nije omogućen stalan i kontinuirani input struke u svim fazama procesa reforme. Ukoliko bi ovaj input bio kontinuiran, rizik neusklađenosti oblasti rada i organizacije posla mogao bi da bude manji.
- **Opsežne reforme sistema treba da se rade fazno kako ne bi došlo do destruktivnih inovacija.** Implementacija velikog broja promjena, bez adekvatne podrške za usvajanje novih načina rada, kao i izmjene sistema obrazovanja odnosno sticanja kompetencija, mogu dovesti do suviše velikih promjena koje bi mogle djelovati destruktivno na sistem i dovesti do osjećaja gubitka kontrole nad radom. U tom smislu, brzinu reformi treba da određuje spremnost sistema za reformu i potrebno je pažljivo planirati reforme ne samo u odnosu na ciljeve javnih politika nego i u odnosu na raspoložive resurse.

9 LITERATURA

1. UN General Assembly, *Convention on the Rights of the Child*, United Nations, Treaty Series, vol. 1577, 1989.
2. UN General Assembly, *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, 1966.
3. UN General Assembly, *International Covenant on Civil and Political Rights*, United Nations, 1966.
4. European Union, *Charter of Fundamental Rights of the European Union*, 2012/C 326/02, 2012.
5. Council of Europe, *European Social Charter (Revised)*, ETS 163, 1996.
6. Council of Europe, *Additional Protocol to the European Social Charter*, ETS 128, 1998.
7. UN General Assembly, *International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination*, 1965.
8. Crna Gora, Ministarstvo zdravlja, rada i socijalnog staranja, *Strategija razvoja socijalne i dječje zaštite za period 2008–2012. godine*, 2008.
9. UN Children's Fund (UNICEF), *Integrated Social Protection Systems: Enhancing equity for children*, 2012.
[https://www.unicef.org/socialprotection/framework/files/Full_Social_Protection_Strategic_Framework_low_res\(1\).pdf](https://www.unicef.org/socialprotection/framework/files/Full_Social_Protection_Strategic_Framework_low_res(1).pdf).
10. Crna Gora, Ministarstvo rada i socijalnog staranja, *Strategija razvoja sistema socijalne i dječje zaštite za period 2018–2022. godine*, 2017.
11. Žegarac, N., *Izveštaj o kapacitetima centara za socijalni rad u Crnoj Gori. Izazovi i mogućnosti reorganizacije, standardizacije i unapređenja stručne prakse*, 2011.
12. Milanović, M., *Analiza reforme sistema dječje zaštite iz perspektive korisnika u Crnoj Gori u periodu od 2010–2015. godina*, UNICEF, 2016.
13. Milanović, M., *Zaključci sa diskusionih grupa – planirani ishodi za 2017. godinu*, 2016.
14. Jovanović, V., *Podsticanje rasta socijalne odgovornosti. Analiza primjene Strategije razvoja sistema socijalne i dječje zaštite u Crnoj Gori za period 2013–2017. godine*, 2017.
15. Porodični zakon, „Sl. list CG”, br. 1/2007, 53/2016, 2007.
16. Zakon o zaštiti od nasilja u porodici, „Sl. list CG” br.46/2010, 2010.
17. Zakon o postupanju prema maloljetnicima u krivičnom postupku, „Sl. list CG”, br. 64/2011, 2011.
18. Pravilnik o organizaciji, normativima, standardima i načinu rada centra za socijalni rad, „Sl. list CG”, br. 58/2013, 2013.
19. Zakon o socijalnoj i dječjoj zaštiti, „Sl. list CG”, br. 27/2013, 1/2015, 42/2015, 47/2015, 56/2016, 66/2016, 1/2017, 31/2017 - odluka US, 42/2017 i 50/2017, 2013.
20. Crna Gora, Zavod za socijalnu i dječju zaštitu, *Izveštaj o radu centara za socijalni rad za 2017. godinu*, 2018.
<http://www.zsdzcg.me/images/dokumenta/Izviestaj%20o%20radu%20centara%20za%20socijalni%20rad.pdf>.
21. Ministarstvo rada i socijalnog staranja, Direktorat za informatiku i analitičko-statističke poslove, 2018.