

Analiza minimalnih standarda usluga u sistemu socijalne i dječje zaštite Crne Gore



Zavod za socijalnu i dječju
zaštitu Crne Gore

Podbljubović bb, 81000
Podgorica

+382(0)20226181

+382(0)20226181

zsdz@zsdz.gov.me

UVOD

Reforma sistema socijalne i dječje zaštite dovela je do systemske promjene koncepta u okviru pružanja podrške korisnicima koji u velikoj mjeri počiva na uslugama. Usluge socijalne i dječje zaštite su aktivnosti pružanja podrške i pomoći pojedincu i porodici radi poboljšanja kvaliteta života, otklanjanja ili ublažavanja rizika nepovoljnih životnih okolnosti, kao i stvaranja mogućnosti da samostalno žive u društvu. Postojećim zakonskim rješenjima omogućen je i pluralitet pružanja usluga, odnosno mogućnost da veći broj organizacija pruža različite usluge, čime se postiže zadovoljenje potreba korisnika usluga.

Razvoj i implementacija standarda usluga predstavlja ključni uslov za njihovo uspostavljanje, a akcenat prilikom definisanja standarda stavlja se na korisnike usluga. Usluge treba da počivaju na principima poštovanja ljudskih, građanskih i socijalnih prava korisnika, promovisanja nezavisnosti i autonomije korisnika i njihovog učešća u prirodnom društvenom okruženju. Najznačajniji pokazatelj za procjenu kvaliteta usluga je način na koji pružena usluga utiče na kvalitet života korisnika usluga. Uz to je veoma važno da korisnici imaju aktivnu ulogu prilikom definisanja ciljeva koji se kroz uslugu trebaju dostići. Zadovoljstvo korisnika koje, dakle, predstavlja osnovni indikator kvaliteta, ocjenjuje se na osnovu dva faktora: zadovoljstva procesom pružanja usluge i zadovoljstva rezultatom usluge. Standardi kvaliteta se zbog toga usmjeravaju na oba ishoda: ostvarenje ciljeva usluga, potrebe korisnika itd., kao i na proces (proces planiranja usluga, odnos prema potencijalnom korisniku usluge, način na koji se rješavaju žalbe itd.).

Predmet ove analize definisan je akcionom planu Strategije razvoja sistema socijalne i dječje zaštite 2018-2022. godine. Sistem licenciranja stručnih radnika i pružaoca usluga u oblasti socijalne i dječje zaštite je (pravila, uslovi, načini sticanja licenci) definisan Zakonom o socijalnoj i dječjoj zaštiti iz 2013. godine. Međutim, treba imati na umu da su pravilnici o licenciranju donešeni tokom 2015. godine pa se period u kojem su se pružaoci usluga mogli licencirati dodatno umanjio. Zbog toga je veoma važno utvrditi i razloge zbog kojih potencijalni pružaoci usluga nisu ispunili ovaj veoma važan uslov koji garantuje kvalitet pružanja usluga. Standardi usluga su, dakle, mehanizam pomoću kojeg je moguće mjerenje odgovora države na potrebe siromašnih, marginalizovanih i drugih ugroženih grupa društva.

Reforma sistema socijalne zaštite se nametnula kao neka vrsta neminovnosti usljed širokih društvenih, a pogotovo ekonomskih promjena u prvoj dekadi 21. vijeka. Insistira se na promjenama u socijalnom sektoru usljed želje da se smanje troškovi države sa jedne strane, a sa druge povećća uloga porodice, tržišta i civilnog društva. Socio-ekonomski uslovi bitisanja u savremenom kapitalističkom sistemu uslovljavaju četiri načina pružanja socijalnih usluga punoljetnim i maloljetnim korisnicima. Prvi način je da se usluge organizuju posredstvom socijalnih mreža porodice, rodbine, prijatelja, itd. U tradicionalnom kontekstu za građane Crne Gore to je u dužem vremenskom periodu bio najprihvatljiviji oblik pomoći. Drugi način obuhvata organizovanje pomoći posredstvom tržišta. Na primjer, ljudi imaju mogućnost osnovati

preduzeća za pružanje socijalnih usluga, a potencijalni primaoci usluga mogu potpisati ugovore sa pružaocima pomenutih usluga. Treći način jeste da država bude apsolutni garant pružanja socijalnih usluga u cilju opšteg dobra svih članova političke zajednice. Četvrta mogućnost uključuje postojanje civilnog društva odnosno udruženja koja iz moralnih motiva i pobude utemeljene u kolektivnim interesima pružaju odgovarajuću vrstu pomoći (Wright, 2011:169). Ideja reformi kroz decentralizaciju i deinstitucionalizaciju pokušava objediniti četiri pomenuta načina pružanja usluga usljed činjenice da teret eskalacije socijalnih problema mora biti podijeljen na ravne časti od strane svih bitnijih društvenih subjekata.

Ova analiza prema svom konceptu ne pretednuje da utiče na izmjene postojećih zakonskih i podzakonskih akata već pruža uvid u postojeće stanje u vezi sa minimalnim standardima i aktuelnim limitima njihove dostupnosti za korisnike usluga. Posebna analiza koja bi imala u svom fokusu zakonske i podzakonske akte zahtjevala bi dubinsko razmatranje u vezi sa brojem stručnih radnika, kvalitetom i dostupnošću funkcionalnih i strukturalnih standarda. Takva analiza prevazilazi kadrovske i finansijske mogućnosti Zavoda za socijalnu i dječju zaštitu i iziskuje mnogo duži vremenski period tretiranja pružaoca usluga. Cilj ove analize jeste da obezbijedi podršku akterima u oblasti socijalne i dječje zaštite da u narednom periodu u skladu sa strategijskim i akcionim planovima ojačaju kvalitet i dostupnost usluga u oblasti socijalne i dječje zaštite. Finalni ishod jesu usluge bazirane na standardima koji funkcionišu u najboljem interesu korisnika usluga.

U koncipiranju ovog izvještaja učestvovao je značajan broj aktera aktivnih na polju pružanja usluga u oblasti socijalne i dječje Crne Gore sa svojim stručnim mišljenjima, komentarima i sugestijama. Poseban stručni doprinos pružen je iz Ministarstva rada i socijalnog staranja Crne Gore. Zavod za socijalnu i dječju zaštitu ovom prilikom zahvaljuje svim akterima u izradi ove analize na podršci i pruženim sugestijama.

METODOLOGIJA IZRADE ANALIZE MINIMALNIH STANDARDNA USLUGA U SISTEMU SOCIJALNE I DJEČJE ZAŠTITE

OPIS
Analiza standarda u pružanju postojećih usluga u Sistemu socijalne i dječje zaštite Crne Gore
Priprema koncepta analize, postavljanje metodologije, kreiranje upitnika, prikupljanje podataka i postojećih sadržaja koji tretiraju oblast pružanja usluga u sistemu socijalne i dječje zaštite Crne Gore
<ol style="list-style-type: none">1. NVO Udruženje paraplegičara Bijelo Polje i Mojkovac;2. NVO Zračak nade;3. NVO Puževa kuća;4. NVO UZDP;5. NVO NARDOS;6. NVO Naše doba;7. NVO Povjerenje;8. Crveni krst Crne Gore;9. NVO UMHCG;10. NVO Udruženje roditelja djece sa teškoćama u razvoju;11. NVO SOS Nikšić;12. NVO Sigurna ženska kuća;13. NVO Centar za ženska prava;14. NVO Centar za prava djeteta.

Intervjui sa relevantnim predstavnicima državnih institucija i aktera u sistemu socijalne i dječje zaštite Crne Gore.

1. Ministarstvo rada i socijalnog staranja;
2. Direktorij za socijalnu i dječju zaštitu;
3. Uprava za inspekcijske poslove - Odsjek za inspekciju socijalne i dječje zaštite;
4. Zavod za socijalnu i dječju zaštitu;
5. Kancelarija zaštitnika za ljudska prava;
6. Supervizori centara za socijalni rad u Crnoj Gori.

Analiza sadržaja postojećih pravilnika, podzakonskih akata i službenih dokumenata iz oblasti socijalne i dječje zaštite sa akcentom na:

- A. Pravilnik o bližim uslovima za pružanje i korišćenje, normativima i minimalnim standardima usluge smještaja u prihvatilištu i skloništu;
- B. Pravilnik o bližim uslovima za pružanje i korišćenje usluga, normativima i minimalnim standardima usluga za smještaj djece i mladih u ustanovu i malu grupnu zajednicu;
- C. Pravilnik o bližim uslovima za pružanje i korišćenje, normativima i minimalnim standardima usluge smještaja odraslih i starih lica;
- D. Pravilnik o bližim uslovima za izdavanje, obnavljanje, suspenziju i oduzimanje licence za obavljanje djelatnosti socijalne i dječje zaštite;
- E. Pravilnik o kriterijumima i mjerilima za utvrđivanje cijena usluga dnevnog boravka, pomoći u kući i personalne asistencije, koje obezbjeđuje država;
- F. Pravilnik o bližim uslovima za pružanje i korišćenje, normativima i minimalnim standardima savjetodavno-terapijskih i socijalno-edukativnih usluga;
- G. Pravilnik o visini sredstava za razvoj, odnosno finansiranje usluga socijalne i dječje zaštite i kriterijumima za njihovu raspodjelu;
- H. Pravilnik o bližim uslovima za pružanje i korišćenje, normativima i minimalnim standardima usluga podrške za život u zajednici.

Analiza godišnjih izveštaja i postojećih analiza i istraživanja koja se odnose na pružanje usluga

Komparativna analiza postojećih međunarodnih standarda u pružanju usluga iz oblasti socijalne i dječje zaštite.

U okviru predložene metodologije izostali su intervjui sa korisnicima usluga jer je vremenski period izrade ove analize (novembar i decembar 2018. godine, kao i januar 2019. godine) prethodio periodu u kojem su pojedini korisnici počeli primati usluge od strane licenciranih pružaoaca usluga.

1. SOCIJALNA I DJEČJA ZAŠTITA – DRUŠTVENA OPRAVDANOST I REFORMA SISTEMA U CRNOJ GORI

U terminološkom smislu socijalna i dječja zaštita u evropskim zemljama obuhvata niz socijalnih usluga transferisanih prema segmentu populacije za koji postoji procjena da se nalazi u stanju određenog socijalnog rizika (materijalna oskudica, starost, invalidnost, bolest, itd.). Osim socijalnih usluga, socijalna i dječja zaštita nudi i materijalne podsticaje (socijalna pomoć, socijalna penzija, jednokratna pomoć, dječiji dodatak, itd.) korisnicima usluga u cilju prevazilaženja položaja u kom su se našli. Srpska autorka Drenka Vuković smatra da: "u osnovi sistema socijalne zaštite leži organizovana djelatnost društva i odgovarajućih institucija (javnih službi), za preduzimanje mjera za otklanjanje uzroka i ublažavanje posledica takvog stanja i situacija u kojima postoji vjerovatnoća ili su se već ispoljile posebne teškoće u zadovoljenju osnovnih životnih potreba pojedinca, društvenih grupa i zajednice u cjelini" (Vuković, 2005:261). Ovdje se misli na širok spektar potencijalnih ili aktuelnih situacija koje otežavaju adekvatno funkcionisanje pojedinca i zadovoljenje njegovih potreba, a načini njihovog rješavanja su sadržani različitim vidovima organizovane djelatnosti državnih (socijalnih) službi.

Postojanje socijalnih službi za pružanje pomoći građanima jeste jedna od osnovnih tekovina države blagostanja, odnosno posledica nastanka treće generacije ljudskih prava – socijalnih prava. Prema autoru Vladimiru Puljizu, socijalna zaštita obuhvata:..."mjere koje preduzima država s ciljem zaštite od glavnih životnih rizika s kojima se suočavaju pojedinci i njihove porodice. Radi se o rizicima kao što su bolest, materinstvo, nesreća, smrt, starost, nezaposlenost, nesigurnost, itd. Socijalna zaštita obuhvata i usluge koje se sve više afirmišu kao dimenzije moderne socijalne politike" (Puljiz, 2005:11). Države EU socijalnu zaštitu tetiraju kao skup programa koji imaju za cilj da umanje posledice društveno priznatih rizika, kao što su: starost, bolest, invalidnost, nezaposlenost itd. (Pandžić, 2012:176). Sam pojam je relativno novijeg datuma u upotrebi kod država EU i predstavlja supstrat za pojmove koji su se prethodno koristili ili se u određenom značenju koriste još uvijek (socijalna pomoć, socijalno osiguranje, socijalna sigurnost). Kako bismo odagnali moguće nedoumice, želimo skrenuti pažnju na uobičajeno razlikovanje socijalne zaštite od pomenutih termina: socijalna sigurnost i socijalno osiguranje. Socijalna sigurnost je stanje u društvu koje građanima garantuje potencijalnu sigurnost od rizika sa kojima se mogu suočiti (Puljiz, 2005:10).

U istočnoevropskim zemljama pod uticajem socijalističke ideologije, socijalna sigurnost je obuhvatala penzijsko-invalidsko osiguranje, zdravstveno osiguranje, osiguranje za slučaj

nezaposlenosti i politiku podrške porodici i djeci. U tom smislu se socijalna sigurnost tretirala kao širi oblast od socijalne zaštite. Vremenom, neke od bivših socijalističkih država su postepeno prihvale zapadni model prema kom se socijalna zaštita tretira kao oblast sa većom sadržajnom pokrivenošću od socijalne sigurnosti. Usljed takve perspektive, socijalna sigurnost se tretira kao sistem održavanja dohotka i zadovoljavanja osnovnih egzistencijalnih potreba. Na kraju ovih naših terminoloških objašnjenja, socijalno osiguranje, kao najuža oblast, predstavlja pravo na naknade, a osnov za ostvarivanje te vrste prava je status zaposlenosti kroz plaćanje doprinosa od strane zaposlenih ili poslodavaca.

U Crnoj Gori postoji praksa da se socijalna i dječja zaštita shvata uže od socijalne sigurnosti. Osnovne regule o pravima i obavezama su uključene u zakon o "Socijalnoj i dječjoj zaštiti Crne Gore". Sistem socijalne zaštite se zasniva na principima: uvažavanja dostojanstva korisnika iz oblasti socijalne i dječje zaštite; lične odgovornosti i aktivnog učešća korisnika u kreiranju ciljeva i aktivnosti socijalne i dječje zaštite; pluralizma nosilaca, sadržaja, oblika, metoda i usluga u socijalnoj i dječjoj zaštiti; partnerstva i udruživanja različitih nosilaca djelatnosti i programa, posebno na lokalnom nivou. (Zakon o socijalnoj i dječjoj zaštiti Crne Gore, 2013). Iz navedenih principa vidimo da se kroz zakonske normative insistira na aktivnoj ulozi korisnika usluga u pravcu rješavanja konkretnog socijalnog rizika i da se kroz različite vidove rada i usluga od strane države i njenih subjekata pokušava djelovati u pravcu rješavanja problema. U Zakonu o socijalnoj i dječjoj zaštiti Crne Gore iz 2013-te godine, navedene su kategorije stanovništva koje se posebno tretiraju, jer se procenjuje da se mogu naći u posebnoj zoni uticaja socijalnih rizika, to su:

- 1) Dijete bez roditeljskog staranja; čiji roditelj nije u stanju da se o njemu stara; sa smetnjama i teškoćama u razvoju; u sukobu sa zakonom; koje zloupotrebljava alkohol, drogu ili druga opojna sredstva; koje je žrtva zlostavljanja, zanemarivanja, nasilja u porodici i eksploatacije ili kod kojeg postoji opasnost da će postati žrtva; žrtva trgovine ljudima; kojem roditelji nijesu saglasni oko načina vršenja roditeljskog prava koje se zatekne van mjesta prebivališta bez nadzora roditelja, usvojioca ili staratelja; trudnica bez porodične podrške i odgovarajućih uslova za život; samohrani roditelj sa djetetom bez porodične podrške i odgovarajućih uslova za život; kojem je usljed posebnih okolnosti i socijalnog rizika potreban odgovarajući oblik socijalne zaštite, i*
- 2) Odraslo i staro lice: sa invaliditetom; koje zloupotrebljava alkohol, drogu ili druga opojna sredstva; koje je žrtva zanemarivanja, zlostavljanja, eksploatacije i nasilja u porodici ili kod kojeg postoji opasnost da će postati žrtva; žrtva trgovine ljudima; koje je beskućnik; trudnica bez porodične podrške i odgovarajućih uslova za živo samohrani roditelj sa djetetom bez porodične podrške i odgovarajućih uslova za život; kojem je usljed posebnih okolnosti i*

socijalnog rizika potreban odgovarajući oblik socijalne zaštite (Zakon o socijalnoj i dječijoj zaštiti, 2013, čl.4).

Pregledom liste potencijalnih korisnika koji imaju prioritet prilikom pružanja socijalnih usluga, lako se može zaključiti da je osnovna karakteristika ovako postavljenog sistema socijalne zaštite u sveobuhvatnosti kojom se želi tretirati što veći broj fizičkih lica. Individualna sloboda pojedinca u kontekstu savremenog društva uzrokuje moguće javljanje rizika različitog karaktera i još različitijih uzroka. Era globalizacije, informatike i ogromnog uticaja medija, osim niza očiglednih prednosti, donosi sa sobom niz poteškoća za pojedince u smislu njihovog prilagođavanja nametnutim izazovima. U takvim okolnostima različiti oblici osujećenja potreba se vrlo teško taksativno mogu nabrajati u bilo kom zakonu, jer se ne mogu predvidjeti. Posebna poteškoća, osim taksativnog nabiranja i selekcije identifikovanih potreba, jeste djelovanje u pravcu otklanjanja različitih socijalnih rizika. Prava garantovana u sistemu socijalne i dječje zaštite imaju za svrhu da pruže neki vid sigurnosti građanima ukoliko njihovo prevashodno socijalno funkcionisanje bude ugroženo.

1.1 EFEKTI REFORME SOCIJALNE I DJEČJE ZAŠTITE CRNE GORE

Reforma sistema socijalne i dječje zaštite, realizovana je u skladu sa Strategijom razvoja socijalne i dječje zaštite za period 2008–2012. godine. Reformom se težilo nalaženju novih načina funkcionisanja socijalne zaštite, posredstvom kojih bi se poboljšali kvalitet, dostupnost i targetiranje usluga. Smjer reformi strateški je usmjeren na jasnu viziju društva kao humanog, ekonomski stabilnog i funkcionalnog, zasnovanog na principima decentralizacije i participativnog odlučivanja sa visokim stepenom zaštite ljudskih prava i sloboda. Reforma sistema socijalne i dječje zaštite u Crnoj Gori bila je vođena sledećim 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 (1).

U okviru reforme donijet je set zakona, podzakonskih akata i strateških dokumenata koji su u Crnoj Gori uspostavili moderan sistem socijalne zaštite, zasnovan na ljudskim pravima i pravima djeteta. Ključni dokumenti koji uređuju sistem socijalne i dječje zaštite u Crnoj Gori su:

- A. Zakon o socijalnoj i dječijoj zaštiti (9);
- B. Zakon o zaštiti od nasilja u porodici (10);
- C. Porodični zakon (11);
- D. Zakon o zaštiti od nasilja u porodici (10);
- E. Zakon o postupanju prema maloletnicima u krivičnom postupku (12);
- F. Zakon o zabrani diskriminacije lica sa invaliditetom (13);
- G. Zakon o kretanju uz pomoć psa vodiča;

- H. Zakon o povlasticama na putovanja lica sa invaliditetom;
- I. Zakon o majkama sa troje i više djece¹.

Najvažniji akteri u sistemu socijalne zaštite su javne ustanove i nevladine organizacije (NVO). Očekivanja od djelatnosti nevladinih organizacija su velika u sferi socijalne i dječje zaštite. Pogotovo imajući u vidu opšti međunarodni trend da se polja potreba građana zadovoljavaju kroz aktivizam NVO-a i time značajno rastereti država od djelatnosti na područjima socijalne politike. Polje djelovanja nevladinih organizacija u Crnoj Gori uređeno je sljedećim zakonima:

- A) Zakon o nevladinim organizacijama, Službeni list Crne Gore broj 39/2011;
- B) Zakon o volonterskom radu, Službeni list Crne Gore broj 14/2012.

U normativnom smislu najvažniji zakon donijet u okviru reformi jeste Zakon o socijalnoj i dječjoj zaštiti iz 2013. godine (9). Ovim zakonom napušta se centralizovan sistem socijalne zaštite, u okviru kojeg država ima monopol na pružanje podrške i u kojem je najveći teret obaveza u finansijskom, logističkom, tehničkom i svakom drugom vidu usmjeren na centralizovane organe vlasti. Decentralizacija i fleksibilnost sistema je u okviru reforme implementirana na nekoliko nivoa. Reformom se već postojeće socijalne mreže koje čine porodica, rodbina i prijatelji i formalno prepoznaju kao osnov uključenosti u društvo i primarni izvor podrške i jačaju, što je za većinu građana Crna Gore i bio najprihvatljiviji oblik pomoći.

Najvažniju promjenu predstavlja:

- *uvođenje usluga socijalne zaštite, koje za cilj imaju obezbjeđivanje podrške za građane i formira tržište usluga, na kome građani mogu slobodno dobijati usluge, a kao pružaoci usluga prepoznaju se i organizacije civilnog društva, kao i druga pravna lica;*
- *pluralizam pružaoca usluga;*
- *reforma centara za socijalni rad;*
- *uvođenje sistema kontrole kvaliteta usluga socijalne zaštite kroz sistem licenciranja pružaoce usluga i profesionalaca;*

Zakon o socijalnoj i dječjoj zaštiti (2013.) uspostavlja sistem zasnovan na uslugama u zajednici, a u skladu sa principom pluralizma pružaoca usluga i zaštite osoba u najmanje restriktivnom okruženju. U organizacionoj ravni osnovan je Zavod za socijalnu i dečju zaštitu kao institucija koja treba pružati ključan doprinos u afirmaciji socijalno-političke djelatnosti u Crnoj Gori. Takođe, uvedene su i novine koje se tiču supervizorskih poslova u socijalnom radu, inspekcijskog nadzora, kao i model funkcionisanja javnih nabavki usluga. Zakonom je

¹ Zakon je nakon intenzivnih javnih debati tokom 2016 i 2017. godine proglašen neustavnim odlukom Ustavnog suda Crne Gore.

napravljena mogućnost da se u budućem periodu pristupi bitno različitom konceptu razvoja ustanova socijalne zaštite, a pogotovo centara za socijalni rad kao nosećih organizacionih jedinica sistema. U dosadašnjem toku reformi ostvaren je napredak informacionih kapaciteta sistema². Naime, prepoznat je značaj informacionih tehnologija za budući pravac razvoja socijalne zaštite, i nakon višegodišnjih profesionalnih napora, uveden je socijalni karton.

Zakonom o socijalnoj i dječjoj zaštiti cilj socijalne i dječje zaštite je definisan kao unapređenje kvaliteta života i osnaživanje za samostalan i produktivan život pojedinca i porodice, a cjelokupan sistem je zasnovan na sljedećim principima:

1. uvažavanja integriteta i dostojanstva korisnika socijalne i dječje zaštite koja se zasniva na socijalnoj pravdi, odgovornosti i solidarnosti, koja se pruža uz poštovanje fizičkog i psihičkog integriteta, bezbjednosti, kao i uz uvažavanje moralnih, kulturnih i religijskih ubjeđenja, u skladu sa zajemčenim ljudskim pravima i slobodama;
2. zabrane diskriminacije korisnika po osnovu rase, pola, starosti, nacionalne pripadnosti, socijalnog porijekla, seksualne orijentacije, vjeroispovijesti, političkog, sindikalnog ili drugog opredjeljenja, imovnog stanja, kulture, jezika, invaliditeta, prirode socijalne isključenosti, pripadnosti određenoj društvenoj grupi ili drugog ličnog svojstva;
3. informisanja korisnika o svim podacima koji su značajni za utvrđivanje njegovih socijalnih potreba i ostvarivanje prava, kao i o tome kako te potrebe mogu biti zadovoljene;
4. individualnog pristupa korisniku u pružanju prava iz socijalne i dječje zaštite;
5. aktivnog učestvovanja korisnika u kreiranju, izboru i korišćenju prava iz socijalne i dječje zaštite koji se zasniva na učestvovanju u procjeni stanja i potreba i odlučivanju o korišćenju potrebnih usluga;
6. uvažavanja najboljeg interesa korisnika u ostvarivanju prava iz socijalne i dječje zaštite;
7. prevencije institucionalizacije i dostupnosti usluga u najmanje restriktivnom okruženju uvijek kada za to postoje uslovi u njihovim domovima ili lokalnoj zajednici kroz vaninstitucionalne oblike zaštite, koje osiguravaju različiti pružaoci usluga, sa ciljem poboljšanja kvaliteta života korisnika i njegove socijalne uključenosti;
8. pluralizma usluga i pružalaca usluga socijalne i dječje zaštite koje obavljaju i organizacije civilnog društva i druga pravna i fizička lica, pod uslovima i na način propisanim zakonom;
9. partnerstva i udruživanja različitih nosilaca djelatnosti i programa, posebno na lokalnom nivou u cilju dostupnosti usluga u najmanje restriktivnom okruženju i prevencije institucionalizacije;

² Informacioni sistem, kao osnova za brže i efikasnije ostvarivanje prava, posebno kada je riječ o materijalnim davanjima, nije dovoljno razvijen. Evidencija podataka u oblasti socijalne i dječje zaštite, s fokusom na djelatnost centra za socijalni rad i ustanova za smještaj, odvijala se na nivou nepotpunog statističkog bilježenja činjenica (Strategija razvoja socijalne i dječje zaštite Crne Gore, 2013-2018).

10. transparentnosti u pogledu informisanja javnosti o socijalnoj i dječjoj zaštiti u sredstvima javnog informisanja, kao i na druge načine, u skladu sa zakonom.

Unapređenje kvaliteta života i osnaživanje za samostalan i produktivan život pojedinca i porodice omogućava se kroz materijalnu podršku i sistem socijalnih usluga, a u daljem tekstu ćemo se usmjeriti na onaj segment Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti koji se odnosi na uređivanje usluga, ali i drugih subjekata koji neposredno ili posredno utiču na sam kvalitet pružanja usluga.

2. LICENCA ZA OBAVLJANJE DJELATNOSTI I USLUGE U SISTEMU SOCIJALNE I DJEČJE ZAŠTITE CRNE GORE

“Pružaoци usluga socijalne zaštite su ustanove socijalne i dječje zaštite koje mogu biti javne ili privatne. Član 13 Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti kaže da „određene poslove socijalne i dječje zaštite može obavljati i drugi oblik organizovanja, u skladu s ovim zakonom“. Ovaj Zakon daje još neke mogućnosti za angažovanje drugih pružalaca usluga. Član 72 kaže da se usluge podrške za život u zajednici, savjetodavno-terapijske usluge i smještaj u ustanovu, sklonište ili prihvatilište, ako za njima postoji potreba, a mogu se efikasnije obezbijediti od strane drugih pružalaca usluga, mogu obezbijediti kroz postupak javne nabavke, javnim pozivom ili javno-privatnim partnerstvom. Član 119 dalje navodi da „djelatnost u oblasti socijalne i dječje zaštite odnosno pojedine usluge može, u skladu s ovim zakonom, pružati i organizacija, preduzetnik, privredno društvo i fizičko lice, u skladu sa zakonom“ (Vuković, Dakić, 2016:6).

Usluge u oblasti socijalne i dječje zaštite su:

- A. Podrška za život u zajednici;
- B. Savjetodavno-terapijska i socijalno-edukativna usluga;
- C. Usluge smještaja;
- D. Neodložne intervencije i
- E. druge usluge.

Usluge podrške za život u zajednici obuhvataju aktivnosti koje podržavaju boravak korisnika u porodici ili neposrednom okruženju. Usluge podrške za život u zajednici su: dnevni boravak, pomoć u kući, stanovanje uz podršku, svratište, personalna asistencija, tumačenje i prevođenje na znakovni jezik i druge usluge podrške za život u zajednici.

Savjetodavno-terapijske i socijalno-edukativne usluge obuhvataju: savjetovanje, terapiju, medijaciju, SOS telefon i druge usluge s ciljem prevazilaženja kriznih situacija i unaprjeđivanja porodičnih odnosa.

Smještaj je usluga koja podrazumijeva boravak korisnika: na porodičnom smještaju-hraniteljstvu, porodičnom smještaju, u ustanovi, u prihvatilištu - skloništu i u drugim vrstama smještaja. Smještaj može biti privremeni, povremeni i dugotrajni.

Usluge neodložne intervencije pružaju se radi osiguranja bezbjednosti u situacijama koje ugrožavaju život, zdravlje i razvoj korisnika i obezbjeđuju se 24 sata dnevno. Usluge neodložne intervencije pruža centar za socijalni rad uz obaveznu saradnju sa drugim nadležnim organima i službama.

Sistem usluga socijalne zaštite je otvoren sistem. Kao što se može zaključiti iz prethodnog teksta, sve grupe usluga su definisane navođenjem konkretnih usluga koje tu spadaju, ali je ostavljen prostor i za nove usluge koje će vremenom nastajati.

Da bi sistem usluga u potpunosti zadovoljio potrebe korisnika, potrebno je da postoji i mehanizam za njegovo održavanje i unapređenje. Ovi mehanizmi su takođe definisani Zakonom o socijalnoj i dječjoj zaštiti i odgovarajućim podzakonskim aktima, a čine ih:

- A. standardi usluga socijalne zaštite;
- B. licenciranje pružaoca usluga;
- C. licenciranje stručnih radnika koji pružaju usluge
- D. akreditacija programa obuke i programa pružanja usluga socijalne zaštite.

Standardi usluga socijalne zaštite regulisani su pravilnicima za svaku pojedinačnu grupu usluga. Pravilnicima su definisani minimalni standardi koji predstavljaju osnovne zahtjeve koji se moraju ispuniti kako bi se moglo ostvariti pružanje usluge, odnosno kako bi pružao usluge dobio licencu za rad. Tokom prethodnog perioda kreiranu su sljedeći pravilnici:

- I. Pravilnik o bližim uslovima za pružanje i korišćenje, normativima i minimalnim standardima usluge smještaja u prihvatilištu i skloništu;
- J. Pravilnik o bližim uslovima za pružanje i korišćenje usluga, normativima i minimalnim standardima usluga za smještaj djece i mladih u ustanovu i malu grupnu zajednicu;
- K. Pravilnik o bližim uslovima za pružanje i korišćenje, normativima i minimalnim standardima usluge smještaja odraslih i starih lica;
- L. Pravilnik o bližim uslovima za izdavanje, obnavljanje, suspenziju i oduzimanje licence za obavljanje djelatnosti socijalne i dječje zaštite;
- M. Pravilnik o kriterijumima i mjerilima za utvrđivanje cijena usluga dnevnog boravka, pomoći u kući i personalne asistencije, koje obezbjeđuje država;
- N. Pravilnik o bližim uslovima za pružanje i korišćenje, normativima i minimalnim standardima savjetodavno-terapijskih i socijalno-edukativnih usluga;
- O. Pravilnik o visini sredstava za razvoj, odnosno finansiranje usluga socijalne i dječje zaštite i kriterijumima za njihovu raspodjelu;

P. Pravilnik obližim uslovima zapružanje i korišćenje, normativima i minimalnim standardima usluga podrške za život u zajednici.

Dakle, da bi neka ustanova, organizacija, fizičko ili pravno lice postalo ovlašćeni pružalac usluge, potrebno je da dobije licencu za obavljanje djelatnosti. Licenca je javna isprava, kojom se potvrđuje da pružalac usluge, odnosno stručni radnik ispunjava utvrđene uslove i standarde za pružanje određenih usluga, odnosno obavljanje stručnih poslova u oblasti socijalne i dječje zaštite.

Akreditacija programa obuke je tijesno povezana sa procesom licenciranja, s obzirom da je završen akreditovani program obuke neophodan uslov koji stručni radnici moraju ispuniti kako bi dobili licencu za rad. Akreditacija programa je, iako posredan, još jedan garant kvaliteta pružanja usluga, jer samo adekvatno obučeni stručnjaci se mogu baviti pružanjem usluga. Edukacija stručnih radnika se ne završava nakon dobijanja licence, jer je za njeno obnavljanje neophodno sakupiti određeni broj bodova što je moguće kroz pohađanje akreditovanih obuka, konferencija i sl.

Da bi se sprovodili prethodno navedeni mehanizmi regulisanja kvaliteta usluga, Zakon o socijalnoj i dječjoj zaštiti predviđa postojanje odgovarajućih Organa, odnosno tijela, a to su:

- a. Uprava za inspekcijske poslove iz oblasti socijalne i dječje zaštite,
- b. Zavod za socijalnu i dječju zaštitu,
- c. Komisija za akreditaciju programa obuka iz oblasti socijalne i dječje zaštite.

U vršenju nadzora Odsjek za inspekciju socijalne i dječje zaštite je ovlašćen da utvrđuje zakonitost rada i ispunjenost standarda. Ukoliko utvrdi postojanje nepravilnosti, inspektor može da: privremeno zabrani obavljanje djelatnosti, odnosno obavljanje određenih poslova kod pružaoca usluga socijalne i dječje zaštite; privremeno zabrani obavljanje djelatnosti socijalne i dječje zaštite ili određenih poslova iz djelatnosti socijalne i dječje zaštite; zaposlenom zabrani samostalni rad stručnom radniku koji nije dobio, odnosno obnovio licencu za samostalni rad, odnosno kome je oduzeta licenca za samostalni rad; predloži oduzimanje licence stručnom radniku.

Mrežu pružalaca javnih usluga u Crnoj Gori čine centri za socijalni rad i ustanove socijalne zaštite. Mrežu centara čini 13 centara za socijalni rad (CSR). Pored toga, usluge socijalne zaštite pruža i 20 ustanova socijalne zaštite (ustanove za smještaj, dnevni centri, resursni centri i sl.). Rezultati istraživanja UNICEF-a o kapacitetima CRS ukazuju da mreža centara za socijalni rad u Crnoj Gori ne obezbjeđuje u adekvatnoj mjeri jednak pristup uslugama svim građanima, kao i na nedovoljnu zastupljenost usluga u zajednici³.

³ Pogledati: „Analiza rada centara za socijalni rad Crne Gore“, IDEAS, UNICEF, Zavod za socijalnu i dječju zaštitu, Ministarstvo rada i socijalnog staranja Crne Gore, Podgorica, 2018.

2.1 Uloga Ministarstva rada i socijalnog staranja Crne Gore

Ministarstvo rada i socijalnog staranja Crne Gore, posredstvom aktivnosti Direktorata za socijalno staranje i dječiju zaštitu realizovalo je tokom 2018. godine niz aktivnosti na planu kreiranja politika na poljima socijalne i dječje zaštite.

Tako je na primjer, Direktorat za socijalno staranje i dječju zaštitu kreirao akcione planove u vezi sa aktivnostima koje su utvrđene strateškim dokumentima:

- „Izveštaj o sprovođenju Strategije za prevenciju zaštite djece od nasilja sa akcionim planom 2017-2021, za 2017 godinu;
- Akcioni plan za 2019. godinu za sprovođenje Strategije razvoja socijalne i dječje zaštite u Crnoj Gori za 2019. godinu;
- Akcioni plan za 2019. godinu za sprovođenje Strategije razvoja socijalne zaštite starijih u Crnoj Gori za 2019. godinu;
- Izveštaj o sprovođenju akcionog plana za realizaciju Strategije za trajna rješenja raseljenih i interno raseljenih lica u Crnoj Gori sa posebnim osvrtom na Kamp Konik, za 2017 godinu;
- Akcioni plan za implementaciju Strategije za trajna rješenja raseljenih i interno raseljenih lica u Crnoj Gori sa posebnim osvrtom na Kamp Konik za 2018 godinu;
- Strategija za trajna rješenja raseljenih i interno raseljenih lica u Crnoj Gori sa posebnim osvrtom na Kamp Konik za period 2018-2019. godinu;
- Izveštaj o sprovođenju akcionog plana za sprovođenje Strategije za integraciju osoba s invaliditetom u Crnoj Gori za 2017. godinu.
- Akcioni plan za realizaciju strategije za integraciju osoba s invaliditetom 2018-2019“;
- Informacija o preduzetim mjerama za sprovođenje preporuka Komiteta sadržanih u paragrafima 11 i 19“.⁴

Na zakonodavnom području je donešeno niz pravilnika kojima se tretira polje usluga u oblasti socijalne i dječje zaštite Crne Gore, a to su:

- Pravilnik o bližim uslovima za pružanje i korišćenje usluga, normativima i minimalnim standardima usluga za smještaj djece i mladih u ustanovu i malu grupnu zajednicu („Službeni list CG“, broj 18/18);
- Pravilnik o bližim uslovima za izdavanje, obnavljanje, suspenziju i oduzimanje licence za obavljanje djelatnosti socijalne i dječje zaštite („Službeni list CG“, broj 38/18);

⁴ Preuzeto iz: „Izveštaja Ministarstva rada i socijalnog staranja o radu i stanju u upravnim oblastima za 2018.godinu“, Podgorica, 2018:17-18.

- Pravilnik o izmjenama Pravilnika o bližim uslovima za pružanje i korišćenje, normativima i minimalnim standardima usluga podrške za život u zajednici („Službeni list CG“, br. 30/15 i 15/18).;
- Pravilnik o izmjenama Pravilnika o bližim uslovima za pružanje i korišćenje, normativima i minimalnim standardima usluge smještaja odraslih i starih lica („Službeni list CG“, br. 58/14, 21/16 i 15/18);
- Pravilnik o izmjenama Pravilnika o bližim uslovima za pružanje i korišćenje, normativima i minimalnim standardima usluge smještaja u prihvatilištu – skloništu („Službeni list CG“, br. 26/14, 17/16 i 15/18).
- Odluka o usklađivanju visine osnova za ostvarivanje prava na materijalno obezbjeđenje i visine materijalnih davanja iz socijalne i dječje zaštite (“Službeni list CG”, broj 9/18);
- Odluka o usklađivanju visine osnova za ostvarivanje prava na materijalno obezbjeđenje i visine materijalnih davanja iz socijalne i dječje zaštite (“Službeni list CG”, broj 60/18);
- Odluka o izmjeni i dopuni odluke o organizovanju Javne ustanove za smještaj djece bez roditeljskog staranja i djece čiji je razvoj ometen porodičnim prilikama ("Službeni list CG", br. 05/19 od 22.01.2019). Odluku je donijela Vlada Crne Gore, na sjednici od 27. decembra 2018. godine.
- Odluka o izmjeni i dopuni Odluke o osnivanju Javne ustanove za smještaj odraslih lica sa invaliditetom i starih lica “Bijelo Polje”, ("Službeni list CG", br. 06/19 od 30.01.2019). Odluku je donijela Vlada Crne Gore, na sjednici od 27. decembra 2018. godine.
- Odluka o izmjeni i dopuni Odluke o osnivanju Javne ustanove za smještaj odraslih lica sa invaliditetom i starih lica “Pljevlja” ("Službeni list Crne Gore", br. 06/19 od 30.01.2019). Odluku je donijela Vlada Crne Gore, na sjednici od 27. decembra 2018. godine.
- Odluka o izmjeni i dopuni Odluke o organizovanju Javne ustanove za smještaj odraslih lica sa invaliditetom i starih lica ("Službeni list Crne Gore", br. 06/19 od 30.01.2019). Odluku je donijela Vlada Crne Gore, na sjednici od 27. decembra 2018. godine;
- Odluka o izmjeni i dopuni Odluke o organizovanju Javne ustanove Zavod “Komanski most” ("Službeni list Crne Gore", br. 06/19 od 30.01.2019). Odluku je donijela Vlada Crne Gore, na sjednici od 27. decembra 2018. godine.
- Odluka o izmjeni i dopuni odluke o organizovanju Javne ustanove za smještaj djece i mladih sa problemima u ponašanju ("Službeni list Crne Gore", br. 06/19 od 30.01.2019). Odluku je donijela Vlada Crne Gore, na sjednici od 27. decembra 2018. godine⁵.

⁵ Preuzeto iz: „Izvjestaja Ministarstva rada i socijalnog staranja o radu i stanju u upravnim oblastima za 2018.godinu“, Podgorica, 2018:17.

Ovakvim svojim djelovanjem Ministarstvo rada i socijalnog staranja posredstvom Direktorata za socijalno staranje i dječju zaštitu zauzelo je kontinuiran reformski kurs u pravcu postizanja finalnog ishoda, a to je koncipiranje fleksibilnog, dostupnog i održivog sistema socijalne i dječje zaštite Crne Gore.

2.2 Uloga Zavoda za socijalnu i dječju zaštitu Crne Gore

Zavod za socijalnu i dječju zaštitu zadužen je za obavljanje razvojnih, savjetodavnih, istraživačkih i drugih stručnih poslova u socijalnoj i dječjoj zaštiti. Zavod igra veoma važnu ulogu u pogledu praćenja i unaprjeđenja standarda usluga jer se cjelokupna njegova djelatnost neposredno ili posredno odnosi na kvalitet stručnog rada, odnosno kvalitet pružanja usluga. Zakonom o socijalnoj i dječjoj zaštiti je definisano da Zavod za socijalnu i dječju zaštitu obavlja sljedeće poslove:

- 1) savjetodavne, istraživačke i stručne poslove u oblasti socijalne i dječje zaštite;
- 2) prati kvalitet stručnog rada i pružanje usluga kod pružaoca usluga, u skladu sa ovim zakonom;
- 3) pruža stručnu supervizijsku podršku radi unaprjeđenja stručnog rada i usluga socijalne i dječje zaštite;
- 4) obavlja poslove licenciranja stručnih radnika i izdaje licencu za rad;
- 5) obavlja stručne i organizacione poslove u postupku akreditacije programa obuke, odnosno programa pružanja usluga kojim se obezbjeđuje stručno usavršavanje stručnim radnicima i stručnim saradnicima i pružaocima usluga;
- 6) donosi Etički kodeks za zaposlene u oblasti socijalne i dječje zaštite;
- 7) istražuje socijalne pojave i probleme, djelatnost i efekte socijalne i dječje zaštite, izrađuje analize i izvještaje i predlaže mjere za unaprjeđenje u oblasti socijalne i dječje zaštite;
- 8) razvija sistem kvaliteta u socijalnoj i dječjoj zaštiti, koordinira razvoj standarda usluga i predlaže nadležnom organu državne uprave unaprjeđenje postojećih i uvođenje novih standarda;
- 9) učestvuje u izradi, sprovođenju, praćenju i ocjeni efekata primjene strategija, akcionih planova, zakona i drugih propisa koje se odnose na razvoj djelatnosti socijalne i dječje zaštite;
- 10) organizuje stručno usavršavanje stručnih radnika i stručnih saradnika;
- 11) sačinjava i publikuje monografije, časopise i zbornike radova, stručne priručnike, vodiče, informatore,
studije i primjere dobre prakse;
- 12) informiše stručnu i širu javnost o sprovođenju socijalne i dječje zaštite, ukazuje na potrebe i problem korisnika, a posebno korisnika iz osjetljivih društvenih grupa;

Zavod za socijalnu i dječju zaštitu je značajan za podsticanje i razvoj cjelokupnog sistema socijalne i dječje zaštite, usklađenog sa potrebama korisnika i savremenim naučnim dostignućima.

Značajan agens koji omogućava sprovođenje mehanizama regulisanja kvaliteta usluga je Komisija za akreditaciju programa obuke, koja predstavlja tijelo koje ocjenjuje ispunjenost standarda programa obuka namijenjenih stručnim radnicima, stručnim saradnicima i saradnicima. Standardi za akreditaciju odnose se na sadržaj i organizaciju programa obuke. Na taj način obezbjeđuje se kvalitet u sprovođenju kontinuiranog stručnog usavršavanja zaposlenih u sistemu socijalne i dječje zaštite.

Zavod za socijalnu i dječju zaštitu ima važnu ulogu i u procesu uvođenja supervizijske podrške u pružanju usluga iz oblasti socijalne i dječje zaštite. Supervizori prate kvalitet rada stručnih radnika, pružaju podršku u radu i procjenjuju efekte stručnog usavršavanja radnika. Cilj ovih aktivnosti je da se pomogne stručnim radnicima da uspješno realizuju zadatke, da unaprijede kvalitet usluga, da razvijaju svoja znanja i kompetencije i mogućnosti da preuzmu odgovornost za sopstvenu praksu. U tom kontekstu Zavod za socijalnu i dječju zaštitu pruža eksternu supervizijsku podršku centrima za socijalni rad u cilju unapređenja stručnog rada i kvaliteta usluga socijalne i dječje zaštite.

3. Kvalitet pružanja usluga iz oblasti socijalne i dječje zaštite - međunarodni okvir

Usluge omogućavaju pružanje zaštite korisnicima koji se suočavaju sa opštim ili specifičnim rizicima, kao i pružanje pomoći u okviru ličnih izazova ili kriznih situacija. Usluge su orijentisane na osobe, dizajnirane su da odgovore na vitalne ljudske potrebe, naročito potrebe vulnerabilnih korisnika i predstavljaju ključni instrument za zaštitu osnovnih ljudskih prava i ljudskog dostojanstva. Kako bi se riješili višestruke potrebe ljudi kao pojedinaca, društvene usluge moraju biti sveobuhvatne i personalizovane, osmišljene i pružene na integrisan način.

U okviru dokumenta: „A Voluntary European Quality Framework for Social Services“, kreiranog 2010. godine, definisani su principi kvaliteta pružanja socijalnih usluga koji su prikazani u tekstu koji slijedi.

3.1 Opšti principi kvaliteta pružanja usluga

Dostupnost

Korisnicima treba da bude dostupan širok spektar usluga, jer obično nije dovoljna samo jedna usluga da bi se zadovoljile njihove potrebe. Korisnici, takođe, treba da imaju slobodu i mogućnost izbora usluga unutar zajednice koje treba da se pružaju na lokaciji koja je odgovarajuća za korisnike (A Voluntary European Quality Framework for Social Services, 2010).

Pristupačnost

Socijalne usluge treba da budu pristupačne svima kojima su potrebne. Osobama sa invaliditetom potrebno je osigurati pristup prostoru u kome se vrši pružanje usluga, prevoz do pružaoca usluga kao i korišćenje odgovarajuće informacione i komunikacione tehnologije u okviru pružanja odgovarajuće usluge. Važan aspekt ovog principa je pristup informacijama što podrazumijeva pravo da se dobijaju informacije o uslugama koje se pružaju u zajednici (A Voluntary European Quality Framework for Social Services, 2010).

Ekonomska pristupačnost

Socijalne usluge treba da budu osigurane svim osobama kojima su potrebne besplatno ili po cijeni koju pojedinac može priuštiti. Određene usluge, kao što su usluge smještaja u sklonište za žrtve nasilja, moraju biti besplatne za korisnike (A Voluntary European Quality Framework for Social Services, 2010).

Usmjerenost na korisnika

Socijalne usluge treba da budu personalizovane tako da na pravovremen i fleksibilan način odgovore na potrebe svakog pojedinca, uz poštovanje njegovih kulturoloških karakteristika. Ovaj princip je važan jer se potrebe različitih pojedinaca ne mogu zadovoljiti na isti način, a u obzir se mora uzeti da su potrebe pojedinca takođe promjenljive. Usluge treba da osiguraju stvaranje jednakih mogućnosti za sve, kroz povećanje kapaciteta pojedinaca da u potpunosti učestvuju u društvu (A Voluntary European Quality Framework for Social Services, 2010).

Sveobuhvatnost

Socijalne usluge bi trebale biti koncipirane i pružene na integrisani način koji omogućava zadovoljavanje višestrukih potreba korisnika i, ukoliko je potrebno, njihovih porodica (A Voluntary European Quality Framework for Social Services, 2010).

Kontinuiranost

Socijalne usluge potrebno je pružati kontinuirano dok god postoji potreba, a ovaj aspekt posebno je važan kada usluga treba da odgovori na razvojne i dugotrajne potrebe i kada bi prekidanje pružanja usluge dovelo do negativnih posledica (A Voluntary European Quality Framework for Social Services).

Usmjerenost na rezultate

Socijalne usluge trebaju biti usmjerene prvenstveno na dobrobit korisnika, uz usmjerenost i na dobrobit porodice, neformalnih negovatelja i zajednice u cjelini. Pružanje usluga treba biti optimizovano na osnovu periodičnih evaluacija koje bi trebale služiti i kao kanal za dobijanje povratnih informacija od korisnika (A Voluntary European Quality Framework for Social Services, 2010).

3.2 Principi kvaliteta koji se odnose na relacije između pružalaca usluga i korisnika

Poštovanje prava korisnika

Pružaoци usluga treba da poštuju dostojanstvo korisnika, kao i njihova osnovna ljudska prava i slobode u skladu sa nacionalnim, evropskim i međunarodnim aktima. Oni treba da promovišu i implementiraju prava korisnika u pogledu jednakih mogućnosti, jednakog tretmana, slobode izbora, samoopredjeljenja, kontrole sopstvenog života i poštovanja njihovog privatnog života. U okviru pružanja usluga ne smije postojati diskriminacija zasnovana na polu, rasnom ili etničkom porijeklu, vjeroispovijesti ili uverenjima, invaliditetu, uzrastu ili seksualnoj orijentaciji. Takođe, neophodno je spriječiti svaki oblik fizičkog, mentalnog i ekonomskog ugrožavanja korisnika.

Participacija i osnaživanje korisnika

Pružaoци usluga treba da podstiču aktivno uključivanje korisnika i, kada je to moguće, njihovih porodica ili drugih bliskih osoba u proces donošenja odluka koje se odnose na planiranje, pružanje i evaluaciju usluga. Pružanje usluga bi trebalo omogućiti korisnicima da definišu svoje lične potrebe, te da jačaju ili održavaju sopstvene kapacitete uz zadržavanje što većeg nivoa kontrole nad svojim životom.

Kriterijumi kvaliteta:

- A. obezbjeđivanje mehanizama za uključenost korisnika, njihovog zastupnika, članova porodice i drugih važnih osoba iz života korisnika u proces planiranja, pružanja usluge, njenog praćenja i evaluacije;
- B. angažovanje organizacija koje zastupaju korisnike i koje ih uključuju u sistem donošenja odluka;
- C. uspostavljanje periodičnog pregleda zadovoljstva korisnika uslugama.

(A Voluntary European Quality Framework for Social Services, 2010)

Principi kvaliteta koji se odnose na relacije između pružaoca usluga, lokalne samouprave, socijalnih partnera i drugih zainteresovanih strana.

Partnerstvo

Razvoj pružanja socijalnih usluga zahtijeva aktivno učešće i saradnju svih zainteresovanih strana iz javnog i privatnog sektora: lokalne vlasti, korisnici usluga, njihove porodice, pružaoци usluga i njihove reprezentativne organizacije, socijalni partneri i organizacije civilnog društva koje djeluju u lokalnoj zajednici. Ovo partnerstvo je neophodno za stvaranje kontinuuma socijalnih usluga koje odgovaraju lokalnim potrebama, za efikasno korišćenje resursa i ekspertize, kao i za postizanje društvene kohezije.

Kriterijumi kvaliteta:

- A. uspostavljanje simultanih akcija između svih zainteresovanih strana u zajednici, u vezi kreiranja politike, identifikacije potreba, planiranja, razvoja, pružanja, praćenja i evaluacije usluga, osiguranja kontinuiteta pružanja usluga dok god postoji potreba, olakšavanja pristupa i dostupnosti širokog spektra usluga u zajednici;
- B. omogućavanje dostupnosti usluga korisnicima;
- C. podržavanje koordinacije između različitih pružaoca usluge u cilju postizanja sveobuhvatnog i integrisanja pružanja socijalnih usluga.

(A Voluntary European Quality Framework for Social Services, 2010)

Upravljanje

Socijalne usluge treba da budu zasnovane na transparentnosti, poštovanju evropskog, nacionalnog, regionalnog i lokalnog zakonodavstva, efikasnosti i odgovornosti u odnosu na organizacioni, socijalni i finansijski učinak koji usluga ostvaruje. Pružanje usluga treba da se ostvaruje kroz koordinaciju relevantnih javnih organa, socijalnih partnera i drugih zainteresovanih strana u pogledu načina pružanja usluge, finansiranja (uključujući prioritizaciju resursa u okviru dostupnih budžetskih sredstava) i samog pružanja usluge.

Kriterijumi kvaliteta:

- A. jasno definisane uloge, odgovornosti i međusobni odnosi između aktera uključenih u planiranje, razvoj, finansiranje, pružanje, podršku, monitoring i evaluaciju usluga;
- B. obezbjeđivanje redovne revizije i uspostavljanje mehanizama za kontinuirano sistemsko unapređenje usluga;
- C. prikupljanje periodičnih povratnih informacija o efikasnosti usluge (kroz uključivanje korisnika, donatora i drugih zainteresovanih strana)
- D. uspostavljanje procedura analize procesa pružanja usluge, njenim efektima, zadovoljstvu korisnika, od strane nezavisnih procjenjivača i objavljivanje rezultata navedenih procjena;
- E. implementacija transparentnih, pristupačnih želbenih procedura za korisnike.
- F. organizovanje foruma koji uključuju korisnike usluga i druge zainteresovane strane u cilju procjene efektivnosti pružaoca usluga, procjene učinka pružaoca usluga unutar datog zakonodavnog okvira. (A Voluntary European Quality Framework for Social Services, 2010).

3.3 Principi kvaliteta koji se odnose na ljudski i fizički kapital

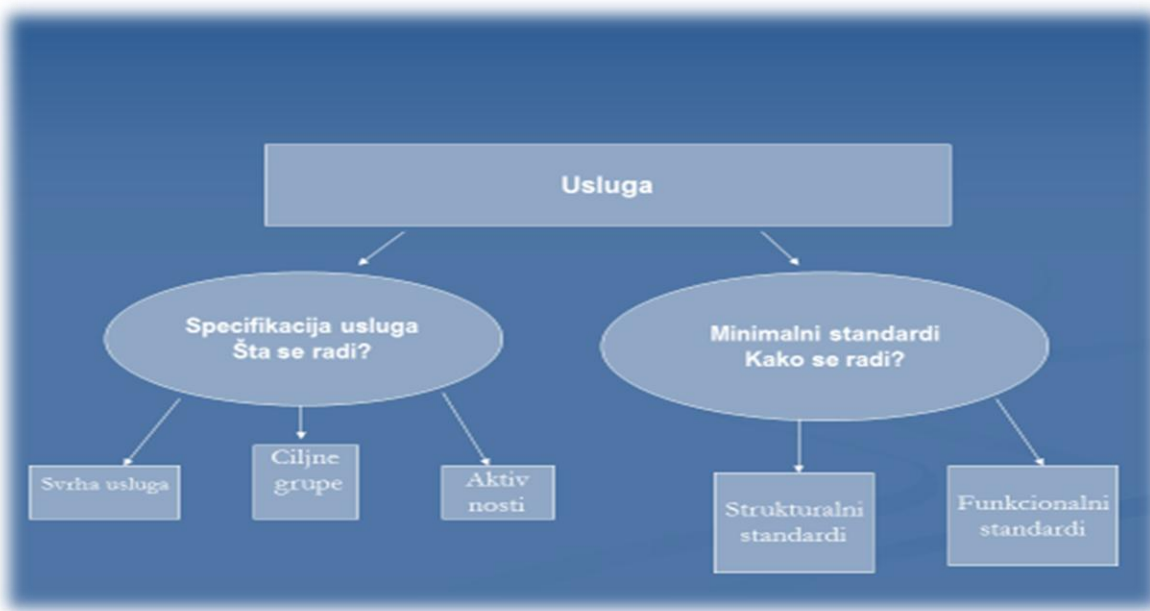
Dobri uslovi rada i radno okruženje / Ulaganje u ljudski kapital:

Socijalne usluge treba da pružaju kvalifikovani i kompetentni stručnjaci u odgovarajućim uslovima za rad i uz odgovarajući obim posla. Volonterima je neophodno obezbijediti okruženje u kome mogu sticati nova znanja i vještine.

- osiguravanje potpunog poštovanja principa dostojanstvenog rada, uključujući nediskriminaciju, socijalnu zaštitu, zaštitu zdravlja i sigurnosti, primanja, nediskriminaciju po bilo kom osnovu;
- utvrđivanje potreba za razvojem određenih vještina i definisanje profesionalnog razvoja;
- promovisanje politike zapošljavanja koja omogućava izbor kvalifikovanih radnika sa potrebnim znanjem, vještinama i kompetencijama;
- uspostavljanje partnerstva između obrazovnog sistema i pružalaca usluga koje će omogućiti pohađanje edukativnih programa tokom studija i odrađivanje prakse kod pružaoca usluga;
- omogućavanje kontinuirane edukacije za zaposlene;
- obezbjeđivanje supervizijske podrške za zaposlene

4. Analiza aktuelnih minimalnih standarda usluga u sistemu socijalne i dječje zaštite Crne Gore

Sistem socijalne i dječje zaštite Crne Gore, definisan Zakonom iz 2013. godine, primjenjuje novi pristup koji predstavlja težnju ka suzbijanju siromaštva, socijalne isključenosti i ugroženosti. Postoji, međutim, niz prepreka koje je potrebno prevazići, kako bi postavljeni ciljevi postali dostižni i socijalna prava zaista dostupna korisnicima. U tom smislu, posebnu pažnju je potrebno usmjeriti na standarde koji se odnose na pružanje minimalnih usluga u socijalnoj i dječjoj zaštiti.



Standardi kvaliteta za sve usluge treba da počivaju na opštim principima kvaliteta pružanja socijalnih usluga, a to su: dostupnost, pristupačnost, ekonomska pristupačnost, usmjerenost na korisnika, sveobuhvatnost, kontinuiranost, usmjerenost na rezultate.

“Uopšteno posmatrajući u oblasti socijalnog rada (koja je sveprisutna u socijalnoj i dječjoj zaštiti), kvalitet usluga se posmatra kroz prizmu tri nivoa: struktura, proces i rezultat. Struktura se odnosi na opremu i prostor u kojem se usluga pruža i njegove odlike, kao i na karakteristike stručnih radnika⁶⁶. Proces se odnosi na metode rada koje se koriste u pružanju usluge. Konačno, rezultati se manifestuju kroz mjerljive promjene do kojih je doveo proces pružanja usluga prema korisnicima usluga” (Vuković, Dakić, 2016). U socijalnoj i dječjoj zaštiti standardi se operacionalizuju kroz funkcionalne i strukturalne standarde. Funkcionalni standardi predstavljaju osnovne zahtjeve stručnog postupka i određuju njegove vrijednosne, kvantitativne i kvalitativne dimenzije. Strukturalni standardi se odnose na infrastrukturne, kadrovske i organizacione aspekte službe. Pod infrastrukturnim aspektima podrazumijevaju se uslovi vezani za lokaciju, prostornu funkcionalnost, opremljenost. Ljudski resursi se odnose na strukturu i broj zaposlenih stručnih radnika, stručnih saradnika i saradnika. Organizacioni aspekti usmjereni su ka stvaranju efikasnih oblika upravljanja, baziranih na transparentnom i planskom pristupu.

Ukoliko generalno posmatramo standarde definisane važećim pravilnicima možemo izvesti zaključak da su zasnovani na opštim međunarodnim principima kvaliteta. Naravno, za potrebe ovog izvještaja analizirali smo praktičnu primjenu postojećih standarda kako bismo jasno utvrdili nivo njihove efektivnosti prema korisnicima usluga. U tu svrhu realizovane su: analiza uloge stručnih radnika koji prate procese pružanja usluga, fokus grupe sa predstavnicima NVO sektora aktivnih u procesu pružanja usluga i intervjui sa predstavnicima socijalne inspekcije.

4.1 Stručni radnici i minimalni standardi usluga

Osnovni resursi kvaliteta u socijalnoj i dječjoj zaštiti su ljudski resursi - stručni kadar koji posjeduje odgovarajuće sposobnosti, vrijednosti, znanja i vještine da odgovori na potrebe korisnika. Kontinuirano ulaganje u razvoj stručnih kompetencija radnika predstavlja najvažniji segment u procesu dalje reforme i unapređenja sistema. Pravilnikom o bližim uslovima i standardima za obavljanje stručnih poslova u socijalnoj i dječjoj zaštiti definisani su kriterijumi od značaja za pružanje usluga od strane stručnih radnika. Pa su tako, osnovni i specijalizovani

⁶⁶ “Podzakonski akti kojima se uređuju standardi za pružanje pojedinih usluga predviđaju uslove u pogledu prostora. Tako, na primjer, prostor u kojem se pruža usluga svratišta: (1) mora biti u naseljenom mjestu; (2) mora imati priključak na električnu, vodovodnu, kanalizacionu i telefonsku mrežu; (3) mora imati obezbijeđeno grijanje i provjetravanje i (4) podove od neklizajućeg materijala. Ovakvi standardi propisani su i za ostale usluge. Drugi element strukture jesu kadrovi i za svaku uslugu predviđeni su broj i struktura kadrova za određen broj korisnika. Tako, na primjer, dnevni boravak za djecu i mlade sa smetnjama u razvoju koji ima do deset korisnika mora imati najmanje dva stručna radnika i jednog stručnog saradnika” (Vuković, Dakić, 2016:9).

stručni poslovi razvrstani prema prirodi radnih procesa, funkcijama i ishodima koji nastaju u pružanju usluga socijalne zaštite.

Pravilnikom o bližim uslovima i standardima za obavljanje stručnih poslova u socijalnoj i dječjoj zaštiti, definisano je da su osnovni stručni poslovi:

- 1) poslovi voditelja slučaja;
- 2) poslovi stručnog radnika na materijalnim davanjima;
- 3) poslovi stručnog radnika kod pružaoca usluga smještaja; i
- 4) poslovi stručnog radnika kod pružaoca usluga za podršku za život u zajednici.

Specijalizovani poslovi su:

- 1) individualno i grupno savjetovanje i terapija;
- 2) medijacija;
- 3) procjena usvojlaca i pružalaca usluge porodičnog smještaja-hraniteljstva i porodičnog smještaja,
- 4) drugi poslovi koji zahtijevaju specijalizovana znanja i vještine u cilju prevazilaženja kriznih situacija i unapređivanja porodičnih odnosa
- 4) drugi poslovi koji zahtijevaju specijalizovana znanja i vještine u cilju

U okviru uslova za obavljanje pojedinih stručnih poslova nisu definisani kriterijumi koji se odnose na potrebne kvalifikacije u smislu osposobljenosti za konkretan stručni posao. Za obavljanje stručnih poslova u socijalnoj i dječjoj zaštiti, neophodna su specifična znanja i vještine koje se ne stiču u okviru formalnog obrazovanja. Dakle, neophodno je proći kroz odgovarajuću dodatnu edukaciju i to onu koja se odnosi na konkretan stručni posao. Ovaj uslov, između ostalog, treba da bude definisan i pravilnikom o standardima i uslovima za obavljanje stručnih poslova.

Nadalje, Pravilnikom o bližim uslovima za izdavanje, obnavljanje i oduzimanje licence za rad stručnim radnicima u oblasti socijalne i dječje zaštite određeni su uslovi za izdavanje licence za rad stručnog radnika i definisane su vrste licenci.

Uslovi za izdavanje licence za rad stručnog radnika su:

- 1) završene studije VII-1 nivo kvalifikacija iz socijalnog rada, psihologije, pedagogije, andragogije, specijalne pedagogije, pravnih nauka, sociologije i defektologije,
- 2) uspješno završen akreditovani programu obuke i
- 3) položen stručni ispit.

Istim pravilnikom definisano je da se licenca za rad stručnim radnicima izdaje za obavljanje:

- 1) osnovnih stručnih poslova u socijalnoj i dječjoj zaštiti;
- 2) specijalizovanih stručnih poslova u socijalnoj i dječjoj zaštiti;
- 3) pravnih poslova;
- 4) poslova planiranja i razvoja;
- 5) poslova vaspitača;
- 6) poslova radno-okupacionog terapeuta.

Ni u okviru ovog pravilnika nije definisano da je za dobijanje licence neophodno da stručni radnik prođe kroz **odgovarajući** akreditovani program obuke koji se odnosi na konkretan posao koji će da obavlja. Takođe, licenca se izdaje za šest vrsta poslova, pri čemu nisu navedene podvrste osnovnih i specijalizovanih poslova.

Ukoliko povežemo odredbe ovih pravilnika i prenesemo ih na polje prakse, to bi značilo da stručni radnik koji je prošao kroz akreditovani program obuke za određeni specijalizovani posao, ukoliko ispunjava i druge uslove (odgovarajući nivo kvalifikacija i položen stručni ispit), dobija licencu za obavljanje specijalizovanih poslova i može raditi bilo koju vrstu specijalizovanih poslova. Na primjer, stručni radnik koji je edukovan za poslove medijacije, prema aktuelnim propisima, može obavljati i poslove procjene usvojioca i hranitelja, ili savjetovanja i terapije iako nema adekvatan nivo stručne osposobljenosti za njihovo obavljanje.

4.2 Fokus grupe sa predstavnicima nevladinog sektora

Nevladine organizacije pozvane su da igraju sve važniju ulogu u obrazovanju, zdravstvu, socijalnim uslugama, razvoju zajednice, zapošljavanju i osposobljavanju, kulturi, umjetnosti, rekreaciji i zaštiti okoline (Anheier, 2003). Naime, duži vremenski period postaje sve jasnije da država ne može biti jedini akter socijalne politike, pa samim tim nije i jedini subjekat koji bi potencijalno pružao socijalne usluge građanima. Taj takozvani monopolski uticaj države na socijalnu sferu je u državama razvijene tržišne privrede prevaziđen usljed nepovoljnih socio-demografskih trendova, nesigurnosti radnog mjesta, nepredvidih promjena na tržištu rada i pogotovo narastućih socijalnih potreba stanovništva. Imajući u vidu da navedeni procesi nisu mimoišli Crnu Goru (nego naprotiv) neophodno je prepoznavanje organizacije civilnog društva i drugih aktere kao partnera prilikom kreiranja i sprovođenja programa socijalnih usluga. Postojeća zakonska rješenja omogućila su da se opseg kategorija potencijalnih pružaoaca usluga značajno proširi, pa se kao pružaoци usluga definišu ustanove, organizacije, preduzetnici, privredna društva i fizička lica za koje nadležni organ državne uprave utvrdi da ispunjava uslove za obavljanje djelatnosti socijalne i dječje zaštite i izda licencu za obavljanje djelatnosti. Izmjenama i dopunama zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti prolongiran je rok za polaganje stručnog ispita za stručne radnike. Ovakvo prolongiranje imalo je za cilj da omogući dodatni vremenski period za stručne radnike kako bi se pripremili za polaganje stručnog ispita i sticanje licence za pružaoce usluga. U dosadašnjem periodu su, prema podacima iz Ministarstva rada i socijalnog staranja, licencirano 11 pružaoaca usluga koji pripadaju nevladinom sektoru⁷.

U okviru fokus grupa razgovarali smo sa predstavnicima organizacija civilnog društva koje se bave zaštitom djece, žena žrtava nasilja, zaštitom starijih, pravima osoba sa invaliditetom i osoba koje su korisnici psihoaktivnih supstanci. Tokom prethodnih godina nevladina udruženja imala su značajnu ulogu u pružanju usluga iz domena socijalne i dječje zaštite, a usluge su

⁷ Poslednji podaci u vezi sa brojem licenciranih NVO koji pružaju usluge u oblasti socijalne i dječje zaštite ažurirani su u maju 2019. godine.

finansirane gotovo isključivo donatorskim sredstvima, što ujedno predstavlja i osnovni nedostatak ovakvog vida razvoja usluga. Nakon završetka projekta, obično se gasi i sama usluga jer država najčešće nije preuzimala njihovo finansiranje.

Prema procjeni aktera u NVO sektoru, 90% organizacija civilnog društva nema kapacitete za ispunjavanje suviše zahtjevnih standarda postavljenih pravilnicima. Standardi koji su u najvećoj mjeri ograničavajući za NVO sektor odnose se na strukturalne i kadrovske kapacitete pružaoca usluga.

Specifičan problem prisutan je kod NVO koje pružaju usluge skloništa za žene i djecu žrtve nasilja. Prema međunarodnim konvencijama čija je potpisnica i Crna Gora, usluge smještaja u sklonište treba da bude besplatno za sve korisnike, dok je domaćim propisima predviđeno da korisnik sam snosi troškove ukoliko se smještaj obezbjeđuje neposrednim ugovaranjem između pružaoca usluga i korisnika (ili da troškove snosi sam pružalac usluga). Pored usluga smještaja, većina NVO pruža i druge usluge u okviru istog servisa, a najčešće je riječ o savjetodavno- terapijskim uslugama. Prema mišljenju većine učesnika fokus grupa iz redova NVO sektora, naplaćivanje usluga korisnicima gotovo nije moguće jer je većina korisnika izuzetno lošeg ekonomskog statusa. Naplaćivanje usluga bi, kako navode, dovelo do toga da se usluge pružaju samo onima koji ih mogu priuštiti. Treba kalkulisati i sa činjenicom da u svakodnevnoj svijesti potencijalnih korisnika usluga ne postoji ideja da iste treba plaćati, jer su za njihovu realizaciju neophodni resursi.

Istovremeno ističu da aktuelni standardi promovisani od strane nadležnih institucija mogu zadovoljiti potrebe građana ali su za NVO nedostižni i nerealni.

Od svih NVO kriterijume za dobijanje licence ispunjavaju samo one koje su dobile značajnu pomoć od strane države, a najčešće je riječ o donacijama koje su omogućile izgradnju ili zakup prostora na duži vremenski period. Generalno posmatramo, aktivizam nevladinih organizacija u velikoj je mjeri limitiran dostupnošću fondova koji stimulišu djelatnosti iz oblasti socijalne i dječje zaštite. Na žalost, u posljednjem vremenskom periodu postoje naznake limitiranja pristupa finansijskim sredstvima koja se ostvaraju preko projektne djelatnosti što dodatno može uticati na angažovanja NVO sektora u sferi socijalnog aktivizma.

Limiti u aktivnosti NVO najbolje se vide na primjerima implementacije njihovih razvojnih programa. Nevladina organizacija koja u svom fokusu ima zaštitu žrtava dječjih ugovorenih brakova, kroz podršku UNDP-ja, planira uspostavljanje kriznog centra u kome će djevojčice koje su žrtve boraviti od 3-5 dana. Problem predstavlja nepostojanje mehanizma koji će osiguravati njihovu dalju zaštitu i programe podrške. Razlog tome, prema mišljenju aktera iz NVO sektora, ogleda se u nepostojanju planski uspostavljenih usluga koje će korisnicima obezbijediti podršku/zaštitu dok god postoji potreba, što predstavlja suštinu socijalnih usluga. *Prema aktuelnom shvatanju kriznih centara, fokus je na smještaju korisnika, što u značajnoj mjeri stvara zablude u pogledu svrhe ovog servisa. Naime, usmjeravanjem potencijalnog korisnika u krizni centar tek stupaju na scenu mjere socio-terapijskog rada koje su potpuno nova dimenzija usluga u odnosu na sam čin smještaja.* U okviru kriznog centra veoma je važno

postojanje drugih vidova podrške za korisnike, zbog čega je neophodno definisati posebne standarde za ovu vrstu usluge.

NVO koja je dobila licencu za poslove iz oblasti socijalne i dječje zaštite u dosadašnjem periodu nisu upućivani korisnici od strane CSR. To govori u prilog činjenici da sistem upućivanja nije razvijen ali ni plaćanja usluge nije u dovoljnoj mjeri precizirano. Pored toga, prema navodima učesnika fokus grupe, cijena procesa licenciranja je veoma visoka za nevladin sektor. Ukoliko tome dodamo bojazan da usluge koje se nude neće privući pažnju potencijalnih korisnika zbog njihove platežne moći, može se konstatovati da na polju usluga koje bi pružao NVO sektor postoji veliki prostor za dalja unapređenja. Zbog toga je u ovom cjelokupnom procesu neophodna i očekivana pomoć države.

Treba naglasiti da pojedine organizacije pružaju usluge koje nisu standardizovane (prevoz od vrata do vrata, školovanje pasa vodiča i pomagača, psiho-socijalno savjetovalište, pravno savjetovalište i pravna pomoć i brojne usluge). Dakle, jasno je da postoji jedna široka lepeza usluga koje nisu obuhvaćene postojećim standardima i da je njihovo pružanje van percepcije nadležnih organa.

Generalno posmatrajući, uspješnost uključivanja nevladinog sektora u područje pružanja usluga socijalne i dječje zaštite zavisi od najmanje dva faktora:

- spremnosti države da pruži podršku u ovom procesu i
- karakteristika nevladinih organizacija koje se bave pružanjem usluga.

Ove organizacije, u okviru šireg spektra svojih djelatnosti, bave se i pružanjem različitih usluga koje nisu obazbijedene od strane države, a najčešće je riječ o uslugama podrške za život u zajednici, savjetodavnim, socio-edukativnim i uslugama smještaja. Pored toga, pružaju se i određene usluge koje još uvijek nisu definisane kroz domaće zakonodavstvo - iako Zakon o socijalnoj i dječjoj zaštiti ostavlja prostor za razvoj inovativnih usluga, za pojedine još uvijek nisu definisani standardi. Kao jedan od nedostataka uočena je određena nedoslednost nevladinog sektora kada je pružanje usluga u pitanju. Sve nevladine organizacije su se u dosadašnjem periodu finansirale kroz projekte, pa se pružanje usluge najčešće završavalo nakon završetka projekta. To je, između ostalog, dovelo do toga i da ove organizacije u različitim projektima obezbjeđuju različite usluge. Za potrebe licenciranja, većina organizacija treba da se opredijeli za jednu uslugu (kriterijumi za licenciranje većeg broja usluga, za njih su suviše visoki), a opredjeljenje kod velikog broja njih usmjereno je kriterijumima koje definišu pravilnici.

Određeni broj organizacija civilnog društva prije svega su orjentisane ka ostvarivanju specifičnih ciljeva svojih članova koji su od šireg društvenog značaja, ili je njihova funkcija zalaganje za društvene promjene, dok su se za pružanje usluga opredijelili isključivo zbog nepostojanja takvih usluga u zajednici. U najvećoj mjeri riječ je o organizacijama koje se bave pravima osoba sa invaliditetom i udruženjima roditelja djece sa smetnjama u razvoju. Njihovo funkcionisanje koje je u dosadašnjem periodu bilo finansijski uslovljeno projektima, dovedeno je u pitanje, kako zbog daljeg finansiranja, tako i zbog potrebe „opredjeljivanja“ za pružanje jedne usluge.

Na kraju, možemo konstatovati da se osnovne primjedbe predstavnika NVO sektora u vezi sa minimalnim standardima prevashodno odnose na strukturalne standarde, odnosno suviše oštre kriterijume koji se odnose na infrastrukturu i stručni kadar. Funkcionalni standardi, prema njihovom mišljenju, trebalo da budu precizniji i obuhvatniji.

Prema mišljenju Zavoda za socijalnu i dječju zaštitu, prostor za afirmaciju djelatnosti NVO sektora u oblasti socijalne i dječje zaštite prilično je širok. Ukoliko se imaju u vidu intencije države da umanjí svoj intevencionizam i podrži tzv. socijalnu politiku neformalnog sektora, logično se nameće zaključak da u perspektivi korisnici usluga svoje potrebe mogu češće rješavati podrškom civilnog društva. Ipak, svha postojanja standarda ogleđa se u pružanju kvalitetnih usluga u skladnom ambijentu za polivalentne kategorije korisnika usluga.

Usluge iz oblasti socijalne i dječje zaštite treba pružiti u okviru prigodne infrastrukture koja poštuje zdravstvene i sigurnosne standarde za korisnike i zaposlene, uz poštovanje standarda pristupačnosti. U tom smislu postoje tzv. *kriterijumi kvaliteta* koji se odnose na *adekvatnu fizičku infrastrukturu*, a to su:

- A. osigurati da prostor u kome se usluga pruža omogućava sigurnost za korisnike usluga i zaposlene;
- B. osiguravanje da svi korisnici, uključujući i osobe sa invaliditetom, imaju lak pristup prostoru u kome se pružaju usluge;
- C. obezbjeđivanje dostupnosti usluga za korisnike usluga.

(A Voluntary European Quality Framework for Social Services, 2010)

4.2.1 Lica sa invaliditetom i minimalni standardi usluga

Usluge u sferi socijalne i dječje zaštite su od velikog značaja za vulnerabilne kategorije stanovništva. Na listi prioriteta definisanih Zakonom o socijalnoj i dječjoj zaštiti posebno mjesto zauzimaju lica sa invaliditetom i proces njihove proaktivne socijalne inkluzije. Stoga je u ovoj analizi poseban prostor ostavljen za prezentaciju percepcije organizacijama civilnog društva koje se bave zaštitom prava osoba sa invaliditetom u vezi sa postojećim minimalnim standardima usluga.

Predstavnici UMHCG (Udruženje mladih sa hendikepom Crne Gore) zapažuju potencijal za izmjene Pravilnika prevashodno u okviru članova 3 i 27. Pa se tako na primjer predlaže izmjena u okviru člana Član 3, stav 2 Pravilnika (usluga pomoći u kući) na način da se preciznije definiše ciljna grupa ove usluge. Primijećeno je da postoje izvjesne nejasnoće u pogledu toga koja kategorija lica sa invaliditetom se tretira ovim članom. U tom smislu, pridjelog glasi:: „Usluga pomoći u kući obezbjeđuje se:

- 1) porodici djeteta sa smetnjama u razvoju i porodici mladih lica sa invaliditetom;
- 2) odraslom i starom licu sa invaliditetom”.

Takođe, u okviru člana 3 stav 3 Pravilnika predlažu se izmjene u definisanju usluga “stanovanja uz podršku”. Predstavnici UMHCG smatraju: “da bi ova usluga trebala biti dostupna

svima koji žele prelazak iz institucionalizovane podrške u samostalni život, odnosno svim mladima s invaliditetom koje se osamostaljuju, ne samo onima koji su boravili u nekoj od institucija. Smatramo da u praksi ovo ipak nije slučaj, što smo zaključili i na osnovu razgovora sa zaposlenima u ustanovama socijalne i dječije zaštite”. Predstavnici UMHCG preispituju i samo značenje termina institucionalizovana podrška ističući da pod njom: “ne podrazumijevamo samo boravak u ustanovama/institucijama, već i one korisnike koji koriste neko od materijalnih davanja iz dječije i/li socijalne zaštite, kao jedino i osnovno primanje. Takođe, pod ovim pojmom podrazumijevamo i mlade s invaliditetom koje su najveći dio života provele u kući, zavisne od porodice”.

Česte polemike u vezi sa standardima pružanja usluga u sferi socijalne zaštite usmjerene su na dilemu u vezi sa potencijalnim opsegom broja korisnika usluga. U ovom predlogu UMHCG se jasno ističe insisitranje na univerzalnom principu raspodjele usluga prema kojem svi mladi sa invaliditetom imaju pravo na stanovanje uz podršku.

Takođe navode da su „postojećom odredbom obuhvaćene samo odrasle OSI. Dodatno, posebno nije jasno zbog čega i na koji način je usluga planirana za stara lica sa invaliditetom. Naravno da je starima s invaliditetom primarno važno omogućiti život u zajednici, ali vjerujemo da je to moguće i uz druge usluge (pomoći u kući ili PA), međutim, svrha usluge stanovanja uz podršku po međunarodnim standardima je osamostaljivanje, odnosno priprema za samostalan život. U tom smislu, posebno nije jasno na koji način i zbog čega su mladi s invaliditetom koji nijesu bez roditeljskog staranja, niti su bili djeca bez roditeljskog staranja isključeni iz korisnika ove usluge. „

U članu 3 Pravilnika, prema viđenju UMHCG se kao sporna javlja usluga personalne asistencije.

“Ciljne grupe su i dalje usko definisane (član 3, stav 5) jer se odnose samo na korisnike materijalnih davanja, zaposlene i studente, ali ne i one kojima bi personalna asistencija pomogla da ostvare pravo na visoko obrazovanje i zaposlenje kao preduslov samostalnog života. Posebno sugerišemo da se dodaju kategorije društveno aktivnih osoba s invaliditetom (prije svega sportista, kao i lica koja se bave usmjernošću i kulturom), dakle one OSI (osobe sa invaliditetom) za koje će se utvrditi da je usluga personalna asistencija najadekvatnija (jer zadovoljavaju standard korišćenja najmanje kućnih i socijalnih, ili ličnih i socijalnih potreba, ili sve tri kategorije potreba: kućnih, ličnih i socijalnih), a ne neka druga usluga”. Navedena sugestija polazi od šireg definisanja onih korisnika koji imaju pravo na usluge personalnog asistenta.

Na kraju, UMHCG ističu da je Pravilnikom: “pomiješana uloga organizatora usluge (Član 27, pravno lice) i neposrednog izvršioca pružanja usluge (Član 14 Pravilnika, asistenta, odnosno saradnika). Zbog navedenog, nije potpuno jasna uloga organizatora usluge PA i samog neposrednog izvršioca pružanja usluge na terenu – saradnika”. Stoga predlažu uvođenje terminoloških distinkcija prema kojima bi se: pravno lice (član 27) definisalo kao pružalac usluge asistencije ili organizator usluge personalne asistencije, dok bi za saradnika ostao naziv personalni asistent-saradnik (član 14).

Alternativno, moguće je stavove iz člana 27 izmjenama Pravilnika postaviti kao početne stavove člana 14: “Neposrednu uslugu personalne asistencije pruža saradnik - personalni asistent. Jedan personalni asistent, po pravilu, pruža uslugu za jednog korisnika. Personalni asistent ne može da bude srodnik u pravoj liniji bez obzira na stepen srodstva i srodnik u pobočnoj liniji do trećeg stepena. Personalni asistent angažovan je u radu sa korisnikom, najmanje 20, a najviše 40 sati nedjeljno.”

Česte polemike u vezi sa standardima pružanja usluga u sferi socijalne zaštite usmjerene su na dilemu u vezi sa potencijalnim opsegom broja korisnika usluga. Na primjer, predlogu UMHCG se jasno ističe insistiranje na univerzalnom principu raspodjele usluga prema kojem svi mladi sa invaliditetom imaju pravo na stanovanje uz podršku. Ovakav pristup jeste prisutan u određenom broju država koje razvijaju sisteme univerzalnih beneficija ali je upitno koliko u ovom momentu u Crnoj Gori postoji kapaciteta za insistiranje na takvom pristupu. Naime, razvoj univerzalnih beneficija podrazumijeva široku dostupnost cjelokupnom stanovništvu, a ne pojedinim kategorijama. Širenjem prava na socijalno stanovanje u okviru kategorije lica sa invaliditetom, može uzrokovati i opravdane zahtjeve da se programi socijalnog stanovanja usmjere i na sve one kategorije stanovništva koje koriste usluge u sistemu socijalne i dječje zaštite Crne Gore.

Takođe, sugestija u vezi sa uslugama personalnog polazi od šireg definisanja onih korisnika usluga koji imaju pravo na pružanje spomenute. Ne sporeći neophodnost i važnost usluge personalnog asistenta kod OSI, ostaje nekoliko nedorečenih detalja u ovakvoj interpretaciji uloge personalnog asistenta. Kako jasno definisati pojam društveno aktivne osobe sa invaliditetom? Činjenica jeste da aktivnost u sportu ili nekom polju umjetnosti jesu aktivni društveni doprinosi ali nisu jedini i nije ih jednostavno mjeriti. Takođe, postoje društveni aktivizmi i kod drugih kategorija stanovništva koje koriste usluge socijalne i dječje zaštite, da li je neophodno i njihove doprinose posebno vrednovati ukoliko se Pravilnikom to predvidi za OSI? Naravno da je neophodno ali nas takav univerzalistički pristup opet dovodi u ravan preispitivanja aktuelnih kapaciteta za pružanje socijalnih usluga na univerzalističkom nivou.⁸

4.3 Uprava za inspekcijske poslove socijalne i dječje zaštite i minimalni standardi usluga

Zapažanja socijalne inspekcije usmjerena su na praktičnu primjenu stavova saopštenih u *Pravilnikom o bližim uslovima za pružanje i korišćenje, normativima i minimalnim standardima usluga podrške za život u zajednici*. Većina primjedbi se tiče izvjesnog broja restriktivnih odredbi koje utiču na kvalitet i funkcionalnost planiranih usluga.

Tako na primjer član 6 stav 2, a u vezi sa stavom 6 tretira temu prostora u dnevnom boravku: „Prostor u kome se pruža usluga dnevni boravak i svratište treba da ima dnevni boravak, kuhinju, kupatilo, prostor za odmor korisnika i prostor za organizovanje radno-

⁸ Česte su polemike na polju socijalne i dječje zaštite (materijalna davanja i usluge) u vezi sa kursom koji je neophodno zauzeti, tj da li pristupiti polju usluga prema selektivnim ili univerzalističkim principima.

okupacionih aktivnosti. Prostor za usluge iz stava 2 ovog člana treba da ima najmanje 10m² površine po korisniku“. Navedeni standard od 10 m² po korisniku prestrogo je postavljen i predlaže se smanjivanje postojećeg standarda na 5 m² po korisniku. Kriterijumi za određivanje broja kvadrata u dnevnom boravku trebalo bi da ispunjavaju uslove koji se tiču dostupnosti, funkcionalnosti, opremljenosti i bogastva sadržaja koji bi bili na usluzi korisnicima. Smanjenjem propisanog standarda o broju kvadratu otvara se mogućnost da veći broj korisnika dnevnog smještaja koristi predviđene usluge.

U članu 9 stav 3 propisuje: „Pružalac usluge dnevnog boravka dužan je da korisniku obezbijedi dostupnost zdravstvenih usluga“ kao i stav 4 koji propisuje da je: „pružalac usluge stanovanja uz podršku i svratišta dužan da korisniku obezbijedi dostupnost zdravstvenih usluga i njegu za vrijeme bolesti“, treba modifikovati u cilju predviđanja načina na koji se obezbjeđuje dostupnost zdravstvenih usluga. Neophodno je definisati šta podrazumijeva dostupnost zdravstvenih usluga, kao i nužno postojanje saglasnosti korisnika sa obezbijeđenom dostupnošću zdravstvenih usluga. U slučaju ove izmjene, otvara se pitanje subjekta koji pruža zdravstvene usluge, kao i načina na koji će se odgovarajući tip zdravstvenih usluga pružati u okviru dnevnog boravka?

Član 10 stav 1 koji propisuje: „da je pružalac usluge dnevnog boravka i svratišta dužan da korisniku obezbijedi: 1) sredstva za održavanje lične higijene; 2) sredstva za održavanje higijene prostora; 3) svakodnevno čišćenje prostorija; 4) pomoć pri održavanju lične higijene, oblačenju i svlačenju, kao i član 10 stav 2 da je pružalac usluge stanovanja uz podršku dužan da korisniku obezbijedi: 1) sredstva za održavanje lične higijene; 2) sredstva za održavanje higijene prostora; 3) čistu posteljinu i peškire; 4) pomoć pri održavanju higijene prostora; 5) pomoć pri pranju i peglanju ličnog, postelnog rublja i odjeće, nijesu do kraja jasno precizirani.

Prema mišljenju socijalne inspekcije neophodno je posebnim stavom naglasiti da je: „pružalac usluge dužan da o navedenom vodi evidencije na sedmičnom nivou, najkasnije svakog ponedjeljka za prethodnu radnu nedjelju“, time bi se utvrdio kontinuitet poštovanja propisane obaveze. Takav evidencioni obrazac morao bi da ispunjava određenu formu koji bi zaposleni redovno pratili kroz jasno notiranje ostvarenih obaveza i zadataka tokom radne sedmice. Takođe, propisivanje navedenog stava bi inspektorima olakšao nadzor, jer se do sada sve svodilo na neposredni uvid koji se mahom bazirao na subjektivnom doživljaju zatečenog stanja bez konkretnih materijalnih dokaza. U cilju praćenja raspolaganja sredstvima (neophodnim za ličnu higijenu, higijenu prostora, itd.) nužno je propisati i obavezu pružaoca usluge da sa navedenim sredstvima zaduži korisnika, te da potvrdu o zaduženju potpisuje i sam korisnik.

U članu 11 kojim se propisuje sigurno okruženje, odnosno obaveza pružaoca usluge dnevnog boravka, stanovanja uz podršku i svratišta da korisniku obezbijedi: “1) proceduru o posjetama i sprječavanju ulaska neovlašćenih lica; 2) proceduru o primjeni neophodnih mjera u cilju sprječavanja korisnika od povrjeđivanja, samopovrjeđivanja i nanošenja materijalne štete; 3) proceduru o mjerama i aktivnostima u slučaju incidentnih događaja koji mogu da

ugroze njegovu bezbjednos i život i 4) nadzor pri obavljanju dnevnih aktivnosti i ulasku i izlasku korisnika“, treba potkrijepiti dodatnim stavom da je pružalac usluga dužan korisniku nakon što ga je upoznao sa procedurama da mu obezbijedi primjerak procedura. Korisnik bi bio dužan da potpiše izjavu da je upoznat sa procedurama (iz čl.11 st.1 tač.1,2,3 i 4 ovog člana), a jedan primjerak potpisane izjave i propisane procedure bi ostao kod korisnika.

U članu 18 u vezi sa pripremom korisnika, predviđa se: „priprema korisnika za uslugu stanovanja uz podršku obuhvata: 1) razgovor i osnaživanje za prihvatanje promjene, u skladu sa njegovim uzrastom; 2) informisanje o načinu života u stanu odnosno stambenoj zgradi i mjestu stanovanja; 3) upoznavanje sa resursima lokalne zajednice;4) upoznavanje sa drugim korisnicima. U ovako postavljenom članu 18 ističe se neophodnost da u stavu 2 pružalac usluga sačinjava izvještaj o pripremi korisnika sa kojim upoznaje korisnika, odnosno da korisnik potvrđuje izjavom da je prošao pripremu u skladu sa članom 18. Naravno, i u ovom slučaju je potrebno postojanje formalnog obrasca koji bi predviđao šta se konkretno u izvještaju o pripremi korisnika navodi. Ovdje se čini nužnim i preispitivanje profila stručnog kadra koji bi bio angažovan na pripremi korisnika i kasnijem pisanju izvještaja.

U dijelu Pravilnika koji se odnosi na problematiku stanovanja, u član 6 stav 1 tačka 4 se propisuje da” stambeni prostor, treba da ima vidno označene staklene zidne površine i staklena vrata od sigurnosnog stakla”. Navedeni standard uzrokuje poteškoće oko primjene u praksi, jer je prema viđenju socijalne inspekcije “nejasno šta podrazumijevaju staklene zidne površine, da li kompletnu zidnu površinu u staklu (što je nemoguće) ili dio površine zida, kao i da li se ovaj standard odnosi na sve zidne površine kod pružaoca usluge?”. Usled navedenih nedoumica, ovako definisan standard prilično je nejasan i uzrokuje nedoumice. Stoga je neophodno ili brisanje navedenog standarda ili dodatno preciziranje ukoliko je neophodno za problematiku stanovanja koja se reguliše u Pravilniku.

U istom članu 6 stav 6 precizira se: “Prostor za organizovanje radno-okupacionih i drugih zajedničkih sadržaja treba da ima najmanje 30 m²”. Imajući u vidu postojanje različitih domova u pogledu prostorne veličine i raspoloživih kapaciteta ovaj standard je preširoko postavljen, Naročito se to odnosi na manje domove za stare usled čega treba preispitati standarde iz člana 6 stav 1 tačke 4 i 5. (standardi za dnevni boravak - najmanje 2 m² površine po korisniku, prostor za ručavanje -najmanje 1,5 m² površine po korisniku).

U članu 7 stav 4 stoji da: “Prostor za dnevni boravak treba da ima: garniture za sjedenje, TV aparat, pribor za društvene igre, zidni sat i kalendar”. Istovremeno se ne precizira propisanim standardom “potreban broj garniture za sjedenje shodno broju korisnika”.

U članu 9 stav 1 tačka 1 „pružalac usluge dužan je da korisniku obezbijedi tri obroka dnevno i dvije užine”. U okviru ovog standarda neophodno je preciznije saopštiti da je pružalac usluge dužan da sačini jelovnik kojim su obezbijedeni obroci i užine početkom nedjelje za tekuću nedjelju. Jelovnik je nužno istaknuti na vidnom mjestu kako bi korisnici imali uvid u sadržaj iz sedmice u sedmicu. Socijalna inspekcija ističe da: “Ne treba zanemariti mogućnost da se korisnici (naročito u privatnim domovima) žale na hranu, na broj obroka, na ovaj način bi

korisnici bili upoznati u skladu sa pravilnikom, a inspektori bi upoređivali da li se ovaj standard poštuje kod pružaoca usluga”.

U članu 10 navodi se da je: “pružalac usluge dužan je da korisniku obezbijedi:

- 1.sredstva za ličnu higijenu;
- 2.održavanje higijene prostora;
- 3.čistu posteljinu i peškire;
- 4.svakodnevno čišćenje prostorija;
- 5.pranje prozora, zavjesa i tepiha najmanje jednom u tri mjeseca; i
- 6.pranje i peglanje ličnog, postelnog rublja i odjeće, prema potrebi, a najmanje jednom u sedam dana”.

Navedeni standard, treba ojačati dodatnim stavom da se za svaku od obaveza vode evidencije koje potpisuju pružalac usluge i korisnik. Kod inspekcijskih kontrola sve se svodi na neposredni uvid-subjektivni doživljaj i izjavu pružaoca usluge, pri čemu je u nadzoru nemoguće uzeti izjave od svih korisnika.

U članu 12, koji se bavi razvojem potencijala i osnaživanja korisnika, “pružalac usluge dužan je da korisniku obezbijedi:

- 1.podršku u ostvarivanju kontakata sa porodicom i drugim licima važnim za korisnika;
- 2.radno-okupacione i slične aktivnosti;
- 3.organizovanje slobodnog vremena i kulturno-zabavnih i sportskih sadržaja, u skladu sa interesovanjima i potrebama korisnika;
- 4.razvoj vještina samozaštite i pomoći;
- 5.razvoj vještina i znanja potrebnih za život van smještaja; i
- 6.relaksaciju i rekreaciju”.

Prema mišljenju Odsjeka za inspekciju socijalne i dječje zaštite, “u članu 12 bi trebalo uvesti obavezu sačinjavanja izvještaja kako bi socijalna inspekcija u nadzoru mogla utvrditi na koji se način navedeno ostvaruje tj. realizuje kod pružaoca usluga, a posebno (možda čak i na mjesečnom nivou) za radno-okupacione i slične aktivnosti i za organizovanje slobodnog vremena i kulturno-zabavnih i sportskih sadržaja, u skladu sa interesovanjima i potrebama korisnika.

U članu 11 navodi se da je: “pružalac usluge dužan je da korisniku obezbijedi:

- 1) proceduru o posjetama i sprječavanju ulaska neovlašćenih lica;
- 2) nadzor pri obavljanju dnevnih aktivnosti i ulasku i izlasku korisnika;
- 3) zaključavanje ulaznih vrata tokom noći i u visoko rizičnim situacijama;
- 4) proceduru o primjeni neophodnih mjera u cilju sprječavanja korisnika od povrjeđivanja, samopovrjeđivanja i nanošenja materijalne štete; i
- 5) proceduru o mjerama i aktivnostima za sprječavanje incidentnih događaja koji mogu da ugroze njegovu bezbjednost i život”.

U cilju jasnoće i transparentnosti same procedure, neophodno je propisati obavezu pružaoca usluge da je dužan da korisnika upozna sa procedurama iz čl.11 st.1 i obavezno primjerak sa opisom procedure uruči korisniku prilikom prijema.

Prilikom prijema korisnika Centar za socijalni rad (u daljem tekstu: Centar), pružaocu usluge dostavlja sljedeću dokumentaciju za korisnika, predviđa član 15:

- 1.rješenje o smještaju; dodati pisani dokaz da je rješenje uručeno korisniku
- 2.kopiju lične karte; ukoliko je u skladu sa propisom koji predviđa zaštitu ličnih podataka
- 3.zdravstveni karton; sa medicinskom dokumentacijom ili samo medicinsku dokumentaciju, jel u pitanju zdravstveni karton od izabranog doktora?;
- 4.zdravstvenu knjižicu;
- 5.izvještaj o zdravstvenom stanju; treba precizirati koji izvještaj , možda dodati o sposobnosti za kolektivni život, a ovo iz razloga što su pojedini direktori domova za stare preširoko tumačili uslov pa su tražili posebne specijalističke nalaze prije prijema korisnika na smještaj.
- 6.za lica lišena poslovne sposobnosti rješenje o starateljstvu, odnosno odluku o produženju roditeljskog prava., možda dodati i individualni plan usluga za korisnika?

Članom 16 se tretira priprema korisnika koja obuhvata:

- 1) razgovor sa korisnikom i osnaživanje za prihvatanje promjene;
- 2) informisanje korisnika o načinu života kod pružaoca usluge;
- 3) upoznavanje korisnika sa korisnicima i zaposlenim; i
- 4) izbor boravišne jedinice i sobnog druga.

Takođe, naglašava se da u pripremi korisnika može učestvovati njegov zakonski zastupnik i druga lica važna za korisnika. Socijalna inspekcija ističe važnost uvođenja posebnog stava da se o pripremi korisnika iz čl.16 st.1 pravilnika, pružalac usluge sačinjava poseban izvještaj kojim se potpisuje da korisnik, njegov zakonski zastupnik, druga lica važna za korisnika i ovlašćeno lice ispred pružaoca usluge.

U članu 21 reguliše se broj stručnih radnika kojih pružalac usluge smještaja odraslih i starih lica iz člana 4 ovog pravilnika treba da ima, i to:

- 1.do 30 korisnika - jednog stručnog radnika na osnovnim stručnim poslovima; od 30 do 100 korisnika dva stručna radnika na osnovnim stručnim poslovima odnosno po jednog stručnog radnika na osnovnim stručnim poslovima na svakih daljih 100 korisnika;
- 2.od 200 do 300 korisnika - jednog stručnog radnika na poslovima doktora medicine, odnosno na svakih daljih 150 korisnika jednog stručnog radnika na poslovima medicine;

- 3.najmanje jednog stručnog radnika na poslovima radno-okupacionog terapeuta;
- 4.jednog stručnog radnika na pravnim poslovima.

Takođe, *“standard jednog stručnog radnika na pravnim poslovima je posebno sporan u privatnim domovima za stare (koji imaju mali broj korisnika), pa mislim da isti treba preispitati”*. Ističemo da treba preispitati mogućnost jasnog navođenja obrazovnog profila stručnih radnika koji bi bili angažovani u okviru smještaja odraslih i starih lica, a u skladu sa Zakonom o socijalnoj i dječjoj zaštiti. Na kraju, naglašavamo i jednu opštu ocjenu socijalne inspekcije: *„svaki član pravilnika bi trebalo upodobiti na način da ono što Pravilnik propisuje kao obavezu , inspektori mogu da utvrde na terenu kod pružaoca usluga, na osnovu raspoloživih pisanih dokaza, sve drugo vodi subjektivnom doživljaju poštovanja propisanih obaveza“*.

5.1 Minimalni standardi usluga podrške za život u zajednici

Funkcija podrške u životnoj zajednici ogleda se u podučavanju korisnika onome što je odraz potrebe i okolnosti u kojima čovjek egzistira. Dakle, insistira se na učenju vještina i razvoju postojećih potencijala kako bi se bitisanje korisnika u zajednici učinio što je više moguće participatornim, samostalnim i funkcionalnijim. Metoda rada koja se koristi u radu s korisnicima je strukturirano podučavanje uz podršku zajednice, putem koje korisnici uče samostalnim vještinama snalaženja u situacijama i izazovima koje nameće život u zajednici. Tako na primjer, neka programska područja su: briga o sebi, komunikacija, održavanje doma, korišćenje slobodnog vremena, rekreacija i različite socijalne vještine.

Naravno, za određeni broj korisnika mogu biti načinjeni individualni edukativni programi podrške. Osim što pomaže u razlikovanju između učenja, rada i slobodnog vremena, individualni program olakšava samostalni prelazak s jedne aktivnosti na drugu, pokazujući korisniku kuda sljedeće mora ići, formira osjećaj sigurnosti i prepoznatljivosti kroz rutinu i motivaciju za rješavanjem zadatka. Podsticanjem individualnih kompetencija, kroz razvijanje vještina i prilagođavanje okoline, teži se uvažavanju potreba svakog korisnika i njegovih postojećih potencijala

Pravilnikom o bližim uslovima za pružanje i korišćenje, normativima i minimalnim standardima usluga podrške za život u zajednici regulisano je pružanje usluga u zajednici u Crnoj Gori. Tokom procesa realizovanja intervjuja, fokus grupa i analize sadržaja dokumenata iskristalisao se opšti utisak da je ovim pravilnikom postignut značajan napredak u odnosu na prethodne znatno restriktivnije uslove. Ipak, bez obzira na primjetan napredak, i u sadašnjim standardima predviđenih pravilnikom postoji prostor za unapređenje usluga. Prije svega u pogledu njihove dostupnosti prema većem broju građana, kao i u pogledu podizanja stepena funkcionalnosti usluga.

Naglašavamo da usluge podrške za život u zajednici obuhvataju najveći broj servisa: dnevni boravak, pomoć u kući, stanovanje uz podršku, svratište, personalna asistencija, tumačenje i prevođenje na znakovni jezik i druge. Aktuelnim Pravilnikom su definisani opšti i pojedinačni standardi, ali na nesistematičan i nedovoljno precizan način. Ovakvu tvrdnju obrazložićemo sa primjerom. Pravilnikom su definisane zajedničke aktivnosti u okviru usluga dnevnog boravka i stanovanja uz podršku, međutim, iako postoje zajednički elementi ove dvije vrste usluga, one se međusobno u značajnoj mjeri razlikuju, te ih je potrebno pojedinačno i definisati. Za aktivnosti u okviru svratišta, navedeno je da pružalac usluge korisnicima obezbjeđuje edukaciju i podršku u sticanju osnovnih životnih vještina, što ne obuhvata sve neophodne aktivnosti koje bi ova usluga trebalo da pruža.

5.1.2 Usluge svratišta

Svratište spada u usluge podrške za život u zajednici. Korisnici ove usluge su djeca koja se zateknu bez nadzora roditelja, usvojioca ili staratelja. Kroz uslugu svratišta korisnici dobijaju privremene ili povremene intervencije, zadovoljavaju se njihove trenutne potrebe ili se posreduje u obezbjeđivanju dostupnosti drugih usluga u zajednici. "Ciljna grupa usluge svratišta su deca i mladi, odrasli i stari koji žive na ulici i dobrovoljno zatraže ili pristanu na uslugu. Svrha usluge je pružanje privremenih ili povremenih intervencija i zadovoljavanje trenutnih potreba korisnika, kao i posredovanje u obezbjeđivanju dostupnosti drugih usluga u zajednici" (Vlaović-Vasiljević, 2013:28).

U članu 3 Pravilnika se koristi formulacija kojom se bliže opisuje koja kategorija djece ima pravo na uslugu svratišta⁹. Međutim nema preciznijeg pojašnjenja situacije kojom se opisuje termin "zatekne".

Pružalac usluge svratišta dužan je da ispuni određene strukturne i funkcionalne standarde. Pred pružaoca usluge postavljaju se zahtjevi da obezbijedi:

- odgovarajući prostor i materijalne uslove,
- ishranu i dostupnost zdravstvenih usluga,
- održavanje lične higijene i higijene prostora,
- sigurno okruženje i
- razvoj potencijala i osnaživanje korisnika (Vuković, Dakić, 2016.).

⁹⁹ „Usluga svratišta pruža se djetetu koje se zatekne bez nadzora roditelja,usvojioca ili staratelja“.

U členu 8 Pravilnika definiše se smještaj u skladu sa uzrastom i polom korisnika. U navedenim stavkama ne predviđa se mogućnost da u istoj sobi mogu boraviti najbliži srodnici, tj rođena braća i/ili sestre.

Član 9 predviđa dostupnost ishrane i zdravstvenih usluga. Da li u stavu 4 člana 9 Pravilnika treba bliže objasniti način na koji se obezbjeđuje dostupnost zdravstvenih usluga imajući u vidu različite tepene poremećaja zdravlja?

U členu 10 Pravilnika predviđa se održavanje lične higijene i higijene prostora. Da li se u ovom členu treba naglasiti da je pružalac usluge dužan korisniku obezbijediti elementarne odjevne elemente? (npr. donji veš, obuću, odjeću ako ona koju posjeduje korisnik ne odgovara vremenskim prilikama, itd.)

U členu 26 Pravilnika predviđa se broj stručnih radnika i saradnika za uslugu svratišta. S obzirom na različite profile djece koja potencijalno mogu koristiti uslugu svratišta možda je neophodno detaljnije razraditi broj stručnih radnika i saradnika u zavisnosti od kategorija i profila djece-korisnika.

Aktivnosti u okviru usluge svratište usmjerene su ka zadovoljavanju osnovnih potreba i osiguranju bezbjednog i prijatnog okruženja za korisnika. U okviru normativa za pružanje usluge neophodno je definisati aktivnosti koje se pružaju u okviru usluge, a usmjerene su na razvoj potencijala i osnaživanje korisnika.

5.2 Minimalni standardi savjetodavno-terapijskih i socijalno-edukativnih usluga

Standardi za ovaj set usluga definisani su *Pravilnikom o bližim uslovima za pružanje i korišćenje, normativima i minimalnim standardima savjetodavno-terapijskih i socijalno-edukativnih usluga.*

Savjetodavno- terapijske i socijalno edukativne usluge predstavljaju vid pomoći pojedincima i porodicama koje su u krizi, radi unapređivanja porodičnih odnosa, prevazilaženja kriznih situacija i sticanja vještina za samostalan i produktivan život u društvu.

U okviru strukturalnih standarda definisani su standardi infrastrukture (radni prostor), kao i broj i struktura angažovanog osoblja na pružanju usluge socijalne zaštite. Standardi infrastrukture su široko postavljeni što predstavlja odgovarajuće rješenje imajući u vidu karakteristike savjetodavno-terapijskih i socijalno-edukativnih usluga.

Pravilnikom je definisano da pružalac usluge savjetovanja i terapije treba da ima najmanje jednog stručnog radnika na specijalizovanim stručnim poslovima. Takođe, pružalac usluge SOS telefona treba da ima najmanje jednog stručnog radnika na osnovnim stručnim poslovima. Ovako postavljenje kriterijume je potrebno dodatno precizirati iz više razloga. Kada

je broj stručnih radnika u pitanju, standard je odgovarajući, ali nedovoljno su razrađene vrste stručnih poslova koje spadaju u domen ove dvije vrste usluga. Prilikom definisanja uslova koji se odnose na stručne radnike, neophodno je jasno precizirati **podvrste** stručnih poslova i uslove koje je neophodno ispuniti da bi se ti poslovi obavljali. Uopšteno navođenje kategorija osnovnih ili specijalizovanih stručnih poslova nije dovoljno, jer unutar njih postoje suštinske razlike koje se odnose na samu prirodu stručnih poslova, kako je precizirano u uvodnom tekstu.

Neophodno je posebno definisati socijalno-edukativne usluge koje podrazumijevaju niži nivo podrške u odnosu na savjetodavno-terapijske usluge koje se primjenjuju u situacijama većeg stepena rizika i u situacijama krize. Socijalno-edukativne usluge imaju za cilj jačanje resursa korisnika na dva nivoa: usvajanje vještina za samostalnu brigu o sebi i jačanje kapaciteta korisnika za život u zajednici. Ove usluge namijenjene su korisničkim grupama kod kojih je procijenjen nizak nivo rizika, dok se za korisnike kod kojih je nivo rizika visok, primjenjuju u kombinaciji sa drugim uslugama. Socijalno-edukativne usluge uključuju aktivnosti kao što su: podsticanje usvajanja određenih navika, razvoj socijalnih vještina, unapređenje kapaciteta za učenje i dr.

Postupci savjetovanja i terapije se takođe bitno razlikuju. Terapeutski proces treba da stvori mogućnosti za prevazilaženje ozbiljnijih životnih teškoća i/ili poremećaja. Savjetodavni rad podrazumijeva pružanje podrške i pomoći pojedincu ili porodici zbog nekog kratkoročnog ili fokusiranog problema. Najčešće je usmjeren na poboljšanje strategija komunikacije, pronalaskom adekvatnijih rješenja u zavisnosti od konteksta iz kog klijent potiče, pružanjem podrške u donošenju odluka i slično. Savjetovanje i terapija se razlikuju i po trajanju edukacije koja je neophodna za usvajanje znanja i vještina potrebnih za obavljanje ovog posla. Edukacija za terapeute, u gotovo svim akreditovanim školama, traje dvostruko duže od edukacije za savjetnike. Drugim riječima, edukacija za savjetnike je najčešće samo jedan dio osposobljavanja za terapeute. Iako ovakvi neformalnim vidovi edukacije u našoj zemlji još uvijek nisu uređeni zakonom, postoje međunarodni kriterijumi, precizno definisani, i primjenjuje ih većina domaćih psihoterapijskih škola. Dakle, edukovani terapeuti mogu pružati usluge savjetovanja, dok osobe edukovane za savjetovanje ne mogu pružati terapeutske usluge.

Stoga, ispunjavanje ovako postavljenog uslova nužno inicira i izmjene pravilnika kojim se uređuje licenciranje stručnih radnika.

U okviru postojećeg Pravilnika potrebno je razmotriti definisanje norme, odnosno maksimalnog broja korisnika na dnevnom nivou, što bi omogućilo održavanje odgovarajućeg nivoa kvaliteta u radu sa korisnicima. Izostanak ovih normi može dovesti do toga da pojedini pružaoci usluga problem konkurencije rješavaju tako što prihvataju veliki broj korisnika na dnevnom nivou, što može uzrokovati niži nivo kvaliteta njihovog rada. Pored definisanja norme, važno je definisanje kriterijuma prioriteta primanja i transparentne liste čekanja. Ukoliko broj korisnika prevazilazi kapacitete pružaoca usluga, neophodno je izvršiti selekciju kako bi se usluga pružila onima kojima je zaista najpotrebnija. U tom slučaju neophodno je postojanje kriterijuma na osnovu koji se određuju prioriteta.

Funkcionalnim standardima definisani su oblasti podrške i osnaživanja korisnika. Navedeni su postupci koje je potrebno sprovesti, a to su: individualno planiranje, ponovni pregled i izvještavanje o korisniku. Međutim, nisu dovoljno precizirani standardi za navedene stručne postupke. Istovremeno, izostavljeni su i standardi prijema i procjene, koji nisu navedeni ni kao obavezni postupci u okviru ove vrste usluga. Ovo je veoma važan nedostatak u okviru funkcionalnih standarda koji po pravilu sadrže: prijem, procjenu i planiranje. Posebno ističemo detalj odsustva standarda za socijalno–edukativne usluge koji nisu definisani u okviru ovog Pravilnika. Pretpostavljamo da je takav deficit uzrokovao, makar indirektno, opredjeljivanja organizacija civilnog društva za baš ovakav tip usluga.

ZAKLJUČAK I PREPORUKE

Analiza minimalnih standarda socijalnih usluga ukazala je da problem objektivne dostupnosti kako za pružaoce usluga, tako i za potencijalne korisnike. Ovakva situacija djelimično je posledica odsustva preciznog mapiranja socijalnih potreba stanovništva u odnosu na koje bi bilo moguće napraviti plan realizacije socijalnih usluga. **Polazeći od opštih međunarodnih standarda neophodno je kreirati nacionalne opšte standarde i u odnosu na njih upodobiti minimalne posebne i pojedinačne standarde za konkretne socijalne usluge.**

Postojeći pravilnici tretiraju područje usluga ali u velikom broju slučajeva ne preciziraju dodatno samo prirodu usluga i proces njihove realizacije. Generalno, osnovni nedostaci kreiranih pravilnika su:

- a) nedovoljno razrađene aktivnosti koje se preduzimaju radi zadovoljavanja potreba određenih korisničkih grupa,
- b) nedovoljno precizno definisani kriterijumi koji se odnose na stručni kadar;
- c) i nedostižnost pojedinih strukturalnih standarda, prije svega onih koji se odnose na infrastrukturu i angažovanje stručnih radnika.

Posmatrano iz perspektive osnovne funkcije minimalnih standarda koji predstavljaju regulatorni mehanizam za kontrolu kvaliteta socijalnih usluga, njihove tri dimenzije:

- Da su mjerljivi, odnosno da mogu s pouzdanošću da se ocijene i da se izmjeri njihova ispunjenost;
- Da su ostvarljivi, odnosno da mogu da se ispoštuju/ispune od strane svih pružalaca usluga;
- Da su dostupni, aktuelnim i potencijalnim korisnicima usluga.

Možemo konstatovati da su karakteristike u pogledu mjerljivosti u načelu obuhvaćene. Međutim, problem predstavlja dimenzija ostvarljivosti usljed limita koji postoje u procesu licenciranja za pružaoce usluge. Takva situacija se direktno reflektuje na ishod treće dimenzije, dostupnosti usluge. Ukoliko se pružaoци usluga suočavaju sa limitima u dostupnosti određenih standarda onda se neminovno javlju prepreke u zadovoljavanju potreba korisnika. **Stoga, ako su standardi usluga nedostižni pružaoциma, usluge su nedostupne korisnicima.**

Shodno tome, svi pravilnici kojima se definišu socijalne usluge treba da sadrže:

- bliže određenje usluge, odnosno definisanu svrhu usluge, korisničku grupu (kome je usluga namijenjena);
- definisane aktivnosti koje se preduzimaju radi zadovoljavanja potreba određenih korisničkih grupa.
- minimalne strukturalne i funkcionalne standarde.

U kriterijumu minimalnih standarda usluga za oblasti socijalne i dječje zaštite neophodno je jasno postaviti kriterijumi kvaliteta pružanja usluga, a to su:

- A. tačne i pristupačne informacije o vrsti, obimu, dostupnosti i ograničenjima usluge,
- B. informacije o nezavisnim procjenama kvaliteta usluge,
- C. obezbjeđen pristup informacijama osobama sa invaliditetom,
- D. Implementiran transparentan i pristupačan sistem za žalbe korisnika,
- E. postojanje bezbjednosnih pravila i drugih kontrolnih mehanizama kako bi se izbjeglo ugrožavanje zdravstvenog stanja korisnika i da bi se spriječilo fizičko, psihološko i ekonomsko ugrožavanje korisnika,
- F. Zaposleni kod pružaoca usluge koji su uključeni u pružanje usluga treba da imaju odgovarajuću obuku za rad sa korisnicima. Osnovni program obuke treba da omogući sticanje znanja i razvijanje svijesti o: važnosti zasnivanja usluga na principima poštovanja ljudskih prava, izbjegavanju svih oblika diskriminacije, orijentaciji na osobu i njene individualne karakteristike prilikom pružanja usluga, specifičnostima grupe korisnika kojima je usluga namijenjena.
- G. promovisanje uključivanja korisnika u zajednicu;
- H. obezbjeđivanje povjerljivosti i sigurnosti podataka o korisnicima i uslugama koje im se pružaju, u okviru sistema koji omogućava da se podaci dijele, kada je odgovarajuće, između različitih provajdera usluga uključenih u potpunosti u skladu sa zakonom o zaštiti podataka. (A Voluntary European Quality Framework for Social Services, 2010)

Postizanje ostvarljivosti kvaliteta minimalnih usluga moguće je postići u dva pravca. Prvi, kroz snižavanje standarda koji se odnose na infrastrukturu. Drugi, redefinisane načina angažovanja stručnog osoblja kod pružaoca usluga. U tom cilju predlažemo sljedeće smjernice:

1. **Unapređenje standarda koji se odnose na opremu, objekat, kriterijume prioriteta prijema, razvoj osoblja, kao i standarde prijema, procjena i planiranja.** Takođe, posebnu pažnju treba obratiti na restriktivne postupke i mjere, jer se njima definišu postupci u slučajevima kada korisnik može biti opasan po bližu okolinu. Presentovani podaci u analizi ukazuju da se među nelicenciranim pružaoci usluga pojavljuju nevladine organizacije. Identifikovane prepreke se najviše odražaju na njihove mogućnosti u pogledu pružanja usluge. **To se posebno odnosi na standarde kojima se definišu veličina i opremljenost prostora (infrastruktura) koji su najvećem procentu nedostižni nevladinim organizacijama koje su potencijalni pružaoci usluga.** Većina državnih ustanova pribavila licencu za rad, dok je svega nekoliko organizacija civilnog društva ispunila uslove za dobijanje licence. Ranije smo konstatovali da su u procesu pružanja usluga najzastupljenije socijalno-edukativne usluge i usluge rada u zajednici. Na usluge smještaja koji je dominantno pod uticajem državnog intervencionizma otpada samo 6% ukupnih usluga. Jasno je da se državnim intervencionizmom ne mogu pokriti

sva polja usluga, pa je neophodan fleksibilniji pristup u pogledu postojanja fleksibilnijih standarda, dostupnih NVO sektoru.

- 2. Redefinisanje kriterijuma za obavljanje stručnih poslova kod pružaoca usluga;** *Standardi koji se odnose na broj stručnih radnika, stručnih saradnika i saradnika je suviše visoko postavljen, dok su zahtjevi koji se odnose na njihove kompetencije suviše nisko postavljeni i nedovoljno definisani.* Potrebno je preispitati broj stručnjaka potrebnih za pružanje određene usluge, kao i uslov koji se odnosi na vrstu radnog odnosa (ugovor o radu). Nadalje, stručni radnici za dobijanje licence, pored ostalog, treba da imaju i dokaz da su prošli kroz akreditovani program obuke, ali nije definisano da obuka mora da se odnosi na djelatnost i korisničku grupu kojoj se pružaju usluge. ***Tako se dešava da stručni radnici koji se bave zaštitom djece, prođu kroz obuku čiji se sadržaj odnosi na zaštitu starijih. Situacija je značajno složenija kada su u pitanju specijalizovani stručni poslovi. Ovakva situacija dovodi do toga da sa korisnicima rade stručni radnici koji zapravo nemaju odgovarajuća znanja i vještine za pružanje usluga.*** Stručni radnici se suočavaju sa objektivnim problemima u procesu sticanja licenci. Ovakva situacija pogađa angažovana lica i u državnom i u nevladinom sektoru. **Neophodno je unapređenje i međusobno usaglašavanje podzakonskih akata i to pravilnika kojim se definišu stručni poslovi u oblasti socijalne i dječje zaštite, pravilnika kojim je definisano licenciranje pružaoca usluga i stručnih radnika i pravilnika kojim se uređuje pružanje usluga.**
- 3. Precizno definisanje aktivnosti u okviru pojedinačnih usluga.** Imajući u vidu raznovrsnost u ponudi usluga logično se nameće obavezu jasnog i preciznog definisanja standarda usluga. To je pogotovo primjetno u sferi pružaja usluga u zajednici i kod socio-edukativnih usluga i socio-terapijskih usluga. Stoga je u prvom koraku potrebno razdvojiti zajedničke standarde za grupu usluga i pojedinačne standarde vezane za određenu vrstu usluge. Na primjer, funkcionalnim standardima kod socio-edukativnih usluga i socio-terapijskih usluga definisani su oblasti podrške i osnaživanja korisnika. Navedeni su postupci koje je potrebno sprovoditi, a to su: individualno planiranje, ponovni pregled i izvještavanje o korisniku. Međutim, nisu dovoljno precizirani standardi za navedene stručne postupke. **Istovremeno, izostavljeni su i standardi prijema i procjene, koji nisu navedeni ni kao obavezni postupci u okviru ove vrste usluga. Ovo je veoma važan nedostatak u okviru funkcionalnih standarda koji po pravilu sadrže: prijem, procjenu i planiranje.**
- 4. U okviru usluga kojima je predviđen ograničen vremenski period trajanja neophodno je jasno propisati vremenski period trajanja usluge.**
- 5. Uvođenje supervizijske podrške u okvire sistema pružanja usluga korisnicima. U procesu unapređenja kvaliteta postojećih usluga važnu ulogu može odigrati supervizijska**

podrška. Aktivizam supervizora ne bi obuhvatao samo praćenje procesa pružanja usluga već i proaktivnu podršku. Takođe, supervizori mogu pružiti doprinos u jačanju edukativne dimenzije kroz podršku stručnim radnicima da razviju i unapređuju specifične kompetencije i veštine potrebne za rad na prevazilaženju različitih izazova sa kojima se korisnici suočavaju.

6. U perspektivi treba razmotriti ideju specijalizacije stručnih radnika za određene vrste stručnih poslova u centrima za socijalni rad kroz njihovo učešće na usko-specijalizovanim obukama za oblasti koje bi se prethodno u komunikaciji Zavoda za socijalnu i dječju zaštitu i Ministarstva rada i socijalnog staranja definisale kao prioritne.

LITERATURA:

1. Puljiz, V., Bežovan, G., Šućur, Z., Zrnišćak, S., 2005: *Socijalna politika*, Pravni fakultet, Sveučilište u Zagrebu, Zagreb.
2. Vuković, D., 2005: *Sistemi socijalne sigurnosti i socijalna prava*, Fakultet političkih nauka, Čigoja štampa, Beograd.
3. Ajduković, M. i Urbanac, K., 2009: Integrirajući pristup u socijalnom radu kao kontekst razumijevanja individualnog plana skrbi. *Ljetopis socijalnog rada*, 16 (3)„, 505–535.
4. Australian Government Department of Health and Ageing, Draft Community Packaged Care Guidelines 2007, 9.12, p.
5. Australian Government Department of Health and Ageing, 2004: *Administrative and Program Guidelines for Respite*, Australia
6. Department for health, social services, and public safety, 2014: *Minimum Standards for Children’s Homes*, London, England.
7. Audit Commission (1997): *The coming of age: improving care services for older people*„, Audit Commission.
8. Department of health, 2001: *National Service Framework for Older People*, London, England.
9. Matković, G., Stranjaković, M., Kovačević, V., 2009: *Uloga nevladinih organizacija u pružanju usluga socijalne zaštite*, Centar za liberalno-demokratske studije, Beograd.
10. Gilbert, Neil, 2006: *Administering purchase of services between public and private agencies Issues in contract design* International Social Security Association, European Regional Meeting Social Security Reforms Empowering the administrators, Vilnius, 17 - 19 May 2006 Moodie, Margaret (2004) *Good Practices in Social Service*, ILO.
11. Beresford, 2005: *Redistributing profit and loss: the new economics of the market and social welfare*, *Critical Social Policy* 25 (4): 464-482.
12. Bežovan, G., 2005: *Civilno društvo*, Zagreb, Globus.
13. Bošnjak, V. Stubbs, P. ,2007: *Towards a New Welfare Mix for the Most Vulnerable: Reforming Social Services in Bosnia-Herzegovina, Croatia and Serbia*, In: Ž. Lovrinčević, A. Mervar, D.
14. Nestić, N. Starc, P. Stubbs, M. Sumpor and S. Švaljek (eds.), *Social Policy and Regional Development*, Zagreb: Institut za javne financije i Friedrich Ebert Stiftung, pp. 139-165.
15. Brunsdon, E., 1999: *Private Wefare*. In: P. Alcock, A. Erskine and M. May (eds.) *The Student’s Companion to Social Policy*, Oxford: Blackwell Publishers Ltd, pp. 154-160.
16. Brkić, M., 1998: *Neprofitne i nevladine organizacije*. U: M. Milosavljević (prir.), *Socijalna politika u tranziciji*, Beograd: Centar za proučavanje alternativa i Socijalna misao, str. 343-370.

Službena dokumenta, strategije i analize:

1. Ministarstvo rada i socijalnog staranja, 2013: *Zakon o socijalnoj i dječjoj zaštiti Crne Gore*, Službeni glasnik Crne Gore, Podgorica.
2. Ministarstvo rada i socijalnog staranje Crne Gore, 2007: *Strategija za suzbijanje siromaštva i socijalne isključenosti*, Službeni glasnik Crne Gore, Podgorica.
3. Ministarstvo rada i socijalnog staranja, 2008: *Strategija razvoja sistema socijalne i dječje zaštite u Crnoj Gori*, Podgorica.
4. Ministarstvo rada i socijalnog staranja, 2008: *Korisnici usluga socijalne i dječje zaštite Crne Gore*, Podgorica.
5. UNDP, 2012: *Socijalni karton - Informacioni sistem socijalnog staranja (ISSS) u Crnoj Gori*, Podgorica.
6. Ministarstvo rada i socijalnog staranja, *Strategija razvoja socijalne i dječje zaštite Crne Gore, 2013-2018*, Podgorica.
7. UNICEF, 2018: *Analiza potreba centara za socijalni rad*, IDEAS, Podgorica.