



Analiza minimalnih standarda i normativa za usluge porodičnog smještaja i porodičnog smještaja–hraniteljstva

Autori:

Biljana Konjević,

Nataša Gospić,

Nikoleta Lakić

Podgorica, Zavod za socijalnu i dječju zaštitu

decembar 2025. godine

SADRŽAJ

1. UVOD	3
2. METODOLOGIJA	4
2.1. Instrumenti za osiguranje kvaliteta	5
3. DESK ANALIZA (kategorizacija pravilnika)	7
4. ANALIZA PODATAKA IZ UPITNIKA	9
4.1 Programi obuke za pružanje usluge porodičnog smještaja/porodičnog smještaja hraniteljstva ...	9
4.2 Kapaciteti centara za socijalni rad	11
4.3 Finansijski aspekt	12
4.4 Stambeni i bezbjednosni standardi	14
4.5 Administracija i informacioni sistem	14
4.6 Prikaz statističkih podataka:	16
4.7 Institucionalna saradnja	23
4.8 Razvoj porodičnog smještaja/porodičnog smještaja hraniteljstva	24
5. ANALIZA PODATAKA DOBIJENIH KROZ FOKUS GRUPE	26
5.1 Fokus grupa „inspekcija socijalne i dječje zaštite i službe za stručni nadzor“	26
5.2 Fokus grupa – stručni radnici	27
6. ZAKLJUČAK I PREPORUKE	31
8. LITERATURA:	39

1. UVOD

Razvoj porodičnog smještaja i porodičnog smještaja - hraniteljstva predstavlja jedan od ključnih pravaca reforme sistema socijalne i dječje zaštite u Crnoj Gori, obuhvatajući različite oblike ovih usluga koje su prilagođene individualnim potrebama korisnika kao što su standardni smještaj, smještaj uz dodatnu ili intenzivnu podršku, urgentni smještaj i povremeni smještaj.

Usluge porodičnog smještaja i porodičnog smještaja – hraniteljstva namjenjane su djeci, mladima, odraslim i starijima kojima je zbog porodičnih, socijalnih ili zdravstvenih okolnosti potrebna podrška u porodici koja nije njihova biološka. Ovaj oblik zbrinjavanja najranjivijih kategorija pruža adekvatnu alternativu institucionalnom smještaju i zasniva se na principima humanosti, individualnog pristupa i deinstitutionalizacije, čime se korisnicima obezbjeđuje život u što prirodnijem i podsticajnijem okruženju, uz očuvanje dostojanstva i prava svakog pojedinca.

Proces deinstitutionalizacije u Crnoj Gori predstavlja jednu od ključnih reformskih oblasti u okviru pregovaračkog poglavlja 19 – Socijalna politika i zapošljavanje, koje obuhvata pitanja socijalne uključenosti, razvoja socijalnih usluga i zaštite ranjivih grupa. U tom kontekstu razvoj porodičnog smještaja i porodičnog smještaja – hraniteljstva, prepoznaje se kao centralni instrument za smanjenje institucionalnog zbrinjavanja i unapređenje kvaliteta života korisnika.

Posebna vrijednost porodičnog smještaja ogleda se u tome što omogućava razvoj stabilnih emocionalnih veza, osjećaj pripadnosti i kontinuitet u svakodnevnom životu, što su ključni preduslovi za zdravo odrastanje djece i očuvanje psihosocijalne dobrobiti odraslih i starijih korisnika. Kroz pružanje sigurnog i podržavajućeg porodičnog okruženja, ovakav oblik zaštite doprinosi jačanju socijalne uključenosti, razvijanju samostalnosti i pripremi korisnika za aktivno učešće u zajednici. Na taj način, porodični smještaj ima i važnu preventivnu funkciju jer direktno smanjuje potrebu za institucionalnim zbrinjavanjem i doprinosi održivosti procesa deinstitutionalizacije sistema socijalne i dječje zaštite.

Definisanje jasnih minimalnih standarda i normativa omogućava ujednačenu primjenu ovih usluga širom zemlje, garantujući kvalitet i sigurnost korisnicima. Standardi služe kao osnova za licenciranje hranitelja i pružalaca usluga, kao i za kontinuirani nadzor i unapređenje kvaliteta pružene zaštite. Ovim se ostvaruju temelji za izgradnju stabilnog, efikasnog i održivog sistema porodične zaštite, koji je usmjeren na dobrobit korisnika i podršku hraniteljskim porodicama i centrima za socijalni rad.

2. METODOLOGIJA

Nacionalni zakonski i podzakonski akti koji regulišu oblast porodičnog smještaja i porodičnog smještaja-hraniteljstva u Crnoj Gori su:

- Porodični zakon¹;
- Zakon o socijalnoj i dječjoj zaštiti² ;
- Pravilnik o bližim uslovima za pružanje i korišćenje usluga porodičnog smještaja – hraniteljstva i porodičnog smještaja³

Predmet ove analize je „Pravilnik o bližim uslovima za pružanje i korišćenje usluga porodičnog smještaja – hraniteljstva i porodičnog smještaja“, odnosno preispitivanje minimalnih standarda i normativa koji detaljno definišu vrste i uslove pružanja ovog oblika porodične zaštite, standarde vezane za procjenu podobnosti lica i porodica, njihova prava i obaveze, kao i obaveze stručnih radnika koji učestvuju u procesu realizacije i praćenja pružanja usluge. Analizom će se ispitati u kojoj mjeri ovaj pravilnik zadovoljava potrebe korisnika, stručne zahtjeve i savremene prakse u cilju zaštite djece, mladih, odraslih i starijih osoba.

Cilj analize je da se utvrdi da li minimalni standardi i normativi propisani u važećem pravilniku osiguravaju kvalitet, sigurnost i adekvatnost usluga porodičnog smještaja i hraniteljstva u odnosu na potrebe korisnika, ali i kapacitete pružalaca.

Analiza ima za zadatak da identifikuje jake strane postojećeg sistema, uoči praznine u normativnim odredbama i predloži mjere za njihovo unapređenje. Poseban fokus stavlja se na procjenu primjenljivosti propisanih standarda i definisanje preporuka koje mogu doprinijeti unaprjeđenju kvaliteta i održivosti ovih usluga.

Metode i tehnike korištene u analizi:

- desk analiza (kategorizacija pravilnika)
- online upitnik za sve centre za socijalni rad

¹ Službeni list Crne Gore", broj 53/2021), kojim se regulišu porodični odnosi, usvojenje, starateljstvo i porodični smještaj, hraniteljstvo;

² Službeni list Crne Gore", broj 54/2016), koji propisuje različite oblike porodičnog smještaja, uslove za licenciranje hranitelja i minimalne standarde usluga

³ Službeni list Crne Gore", broj 19/2014 i 15/2016)

- fokus grupe sa stručnim radnicima centara za socijalni rad, inspektorima socijalne i dječje zaštite i izvršiocima na poslovima stručnog nadzora u Ministarstvu socijalnog staranja, brige o porodici i demografije.

2.1. Instrumenti za osiguranje kvaliteta

Uloga minimalnih standarda nije samo normativna, već i transformativna, jer oni predstavljaju instrument jačanja sistema kvaliteta i profesionalne odgovornosti, osiguravajući da svaka usluga u socijalnoj zaštiti bude dostupna, sigurna i usklađena sa međunarodnim principima zaštite ljudskih prava.

Ključne uloge:

- *Garancija kvaliteta usluge* - minimalni standardi obezbjeđuju osnovne kriterijume stručnosti, sigurnosti, profesionalne etike i djelotvornosti. Oni predstavljaju temeljni nivo kvaliteta ispod kojeg je pružanje usluge neprihvatljivo;
- *Ujednačavanje i standardizacija prakse* – standardi omogućavaju jedinstvenu organizaciju i sprovođenje usluga na nacionalnom nivou, čime se sprečavaju razlike u kvalitetu između različitih regija, institucija ili organizacija;
- *Osnova za licenciranje i praćenje kvaliteta* - definisani standardi koriste se u postupku licenciranja da bi se provjerilo da li organizacija/institucija ispunjava uslove za pružanje usluga, te kao osnova za inspekcijski nadzor i kontrolu kvaliteta rada;
- *Podrška stručnom razvoju i profesionalizaciji usluga* - standardi podstiču stalno stručno usavršavanje i razvoj kompetencija stručnih radnika, jer jasno definisani kriterijumi omogućavaju planiranje obuka i unapređenje prakse u skladu sa zahtjevima kvaliteta;
- *Zaštita korisnika i poštovanje njihovih prava* - jasno definisani standardi garantuju korisnicima da će usluga ispuniti osnovne zahtjeve sigurnosti, dostojanstva, lične slobode i participacije u donošenju odluka koje ih se tiču.

Usklađenost načina pružanja usluga sa definisanim minimalnim standardima provjerava se kroz sistem licenciranja, inspekcijski i stručni nadzor, kao i kroz periodični monitoring kako od strane Ministarstva socijalnog staranja, brige o porodici i demografije, tako i od strane Zavoda za socijalnu i dječju zaštitu.

- Postupak licenciranja pružalaca usluga i stručnih radnika je prvi mehanizam provjere usklađenosti sa definisanim standardima.

Pružaoцу usluge se izdaje licenca tek nakon što dokaže da ispunjava sve minimalne strukturalne i funkcionalne standarde (adekvatan prostor i opremu za pružanje određene usluge; potrebne kadrovske resurse sa propisanim kvalifikacijama; definisane programe rada i stručne postupke; administrativne i finansijske kapacitete za kvalitetno pružanje usluga). Postupak relicenciranja (obnavljanja licence) obezbjeđuje kontinuiranu provjeru kvaliteta rada i poštovanja standarda;

- Inspekcijski i stručni nadzor

Nakon početne provjere kroz licenciranje, inspekcijska službe pri ministarstvu sprovodi redovne i vanredne kontrole pružalaca usluga i tom prilikom kontrolišu da li su standardi i normativi dosljedno primijenjeni u svakodnevnom radu, da li se poštuju prava korisnika i etički principi, dok stručni nadzor podrazumjeva praćenje primjene stručnih metoda u radu, odnosno praćenje kvaliteta stručnih postupaka, kao i adekvatno vođenje dokumentacije/evidencija o korisnicima;

- Monitoring kvaliteta usluga

Ministarstvo socijalnog staranja, brige o porodici i demografije prati rad pružalaca usluga kroz sistematski monitoring koji obuhvata prikupljanje različitih podataka koji se odnose na status korisnika, a praćenje može da se vrši i u realnom vremenu preko informacionog sistema (SWIS). Pored toga, Zavod za socijalnu i dječju zaštitu neposredno prati izazove sa kojima se suočavaju stručni radnici kroz učešće na konferencijama slučaja, sprovođenje stručne supervizijske podrške i realizaciju akcionih istraživanja usmjerenih na unapređenje kvaliteta pruženih usluga.

Rezultati svih navedenih oblika praćenja kvaliteta pružanja usluga koriste se za reviziju postojećih pravilnika i poboljšanje standarda, uz učešće stručnih institucija, lokalnih samouprava i pružalaca usluga, čime se obezbjeđuje da minimalni standardi ostanu dinamičan instrument zaštite korisnika. Provjera usklađenosti funkcionisanja pružaoca usluga sa minimalnim standardima je integrisan proces koji kombinuje administrativne, terenske i sistemske metode kontrole, sa ciljem očuvanja kvaliteta i sigurnosti svih korisnika socijalnih usluga u Crnoj Gori.

3. DESK ANALIZA (kategorizacija pravilnika)

Pravilnik definiše sledeće oblasti:

Opšte odredbe – definicija predmeta i svrhe pravilnika, upotreba rodno osjetljivog jezika i definicije ključnih pojmova (porodični smeštaj, hraniteljstvo, korisnici itd.);

Vrste porodičnog smještaja - pravilnik definiše četiri vrste/načina pružanja usluge:

- ✓ Standardni porodični smeštaj – hraniteljstvo (djeci i mladima bez roditeljskog staranja, djeci i mladima čiji je razvoj ometen porodičnim prilikama);
Standardni porodični smeštaj (trudnici i samohranom roditelju sa djetetom do treće godine života, odraslim i starijim licima);
- ✓ Porodični smeštaj-hraniteljstvo uz intenzivnu ili dodatnu podršku (djeci koja imaju smetnje i teškoće u razvoju);
Porodični smeštaj uz intenzivnu ili dodatnu podršku (trudnici, samohranom roditelju sa djetetom do navršene treće godine života, odraslim i starijim korisnicima koji su korisnici dodatka za njegu i pomoć);
- ✓ Urgentni porodični smeštaj – hraniteljstvo (djeci žrtvama zanemarivanja, zlostavljanja, eksploatacije i nasilja u porodici, djeci o kojima roditelji ne mogu da brinu u slučaju iznenadne spriječenosti);
Urgentni porodični smještaj (trudnicama i samohranom roditelju sa djetetom do navršene treće godine života, odraslim i starijim licima koji su žrtve zanemarivanja, zlostavljanja, eksploatacije i nasilja u porodici kao i u slučajevima iznenadne ugroženosti egzistencijalnih potreba);
- ✓ Povremeni porodični smeštaj – hraniteljstvo (djeci sa smjetnjama i teškoćama u razvoju koja žive sa roditeljima ili koriste uslugu porodičnog smještaja-hraniteljstva, djeci smještenoj u uslovi socijalne i dječje zaštite);
Povremni porodični smještaj odraslom ili starijem licu koje je na standardnom porodičnom smještaju, porodičnom smještaju uz intezivnu ili dodatnu podršku ili u svojoj biološkoj porodici.

Standardi usluga i uslovi pružanja – poseban značaj naglašava se kroz obavezu obezbjeđivanja redovne i pravilne ishrane, pristupa zdravstvenoj zaštiti, kao i kontinuiranoj brizi o vaspitanju, obrazovanju i sveukupnom razvoju korisnika. Pružalac usluge je obavezan da njeguje identitet korisnika, poštuje njihove individualne potrebe i obezbijedi zaštitu od bilo kog oblika zanemarivanja, zlostavljanja ili eksploatacije.

Standardi usluga i uslova pružanja takođe obuhvataju zadovoljavanje socijalnih, religioznih i kulturnih potreba korisnika, stvarajući uslove za življenje u dostojanstvu, poštovanju i socijalnom uključivanju svakog pojedinca.

Procjena podobnosti lica za pružanje usluga - ovaj proces je jasno i detaljno regulisan standardima, garantujući da samo lica koja zadovoljavaju standarde i njihove porodice mogu preuzeti ovu odgovornu ulogu. Standardi definišu uslove i kriterijume koje kandidat i članovi njegovog domaćinstva moraju ispuniti, kao što su lična, porodična i zdravstvena podobnost, stabilni i harmonični odnosi u porodici, kao i odsustvo okolnosti koje bi mogle ugroziti dobrobit korisnika usluge. Sam postupak procjene sprovodi stručni tim centra za socijalni rad, kroz uvid u relevantnu dokumentaciju, razgovore sa podnosiocem i članovima porodice tokom kućne posjete, te procjenu kroz učešće kandidata u obaveznom programu obuke. Pravilnikom su precizno definisani način, trajanje i svi elementi procjene, a odluka o podobnosti donosi se u jasno utvrđenom roku, koji obezbjeđuje efikasan proces i transparentnost odlučivanja. Takođe, posebna pažnja posvećena je stručnom osposobljavanju, pa budući pružaoci usluge moraju završiti program obuke koji obuhvata tematske cjeline važne za razumijevanje potreba i prava korisnika, pružanje kvalitetne brige i zaštite, uz kontinuiranu stručnu podršku i mogućnost dalje edukacije u cilju stalnog unapređenja kvaliteta usluge.

Smještaj korisnika, stručna podrška i nadzor – smještaj korisnika u porodičnu ili hraniteljsku porodicu uvijek podrazumijeva prethodnu, pažljivo osmišljenu pripremu, kako bi se osiguralo da prelazak u novo okruženje bude što sigurniji i prilagođen individualnim potrebama korisnika. Priprema obuhvata procjenu potreba i očekivanja korisnika, ali i detaljno informisanje porodice o svim relevantnim karakteristikama i specifičnostima korisnika. Nakon uzajamnog upoznavanja, saglasnosti obje strane i potvrde da su ispunjeni svi potrebni uslovi, pristupa se samom smještaju, pri čemu stručni radnici centra za socijalni rad ostaju uključeni u svakodnevni život korisnika. Njihov zadatak je da kroz savjetodavnu pomoć, podršku planiranju aktivnosti i uključivanje korisnika u različite društvene sadržaje olakšaju adaptaciju na novu sredinu i pravovremeno reaguju na izazove sa kojima se susrijeću i korisnik i pružalac usluge. Ova stručna podrška realizuje se po unaprijed utvrđenim rokovima, ali i kad god se pojavi potreba, čime se korisniku i porodici pruža osjećaj sigurnosti i kontinuirane brige tokom cijelog procesa smještaja.

Naknada troškova i finansiranje – pravilnik jasno reguliše pravo na naknadu troškova smještaja korisnika, kao i naknadu za rad pružalaca usluga. Iznos naknade za troškove smještaja usklađuje se sa visinom troškova smještaja u javnim ustanovama socijalne i dječje zaštite. Kod povremenog i urgentnog smještaja, naknada se obračunava na dnevnom nivou, dok je za duži boravak korisnika iznos definisan na mjesečnom

nivou. Pravo na naknadu imaju i pružaoci usluga, pri čemu se iznos naknade određuje u skladu sa brojem korisnika – procentualni iznos naknade opada ukoliko se smještaj organizuje za više korisnika u jednoj porodici. Na taj način se sistem finansiranja usluga prilagođava stvarnim troškovima i obimu pružene njege, uz osiguranje redovne i transparentne isplate svih pripadajućih naknada.

4. ANALIZA PODATAKA IZ UPITNIKA

Tokom izrade analize korišten je upitnik radi prikupljanja određenih informacija koje se odnose na šire, opšte razumjevanje standarda i normativa Pravilnika o bližim uslovima za pružanje i korišćenje usluga porodičnog smještaja – hraniteljstva i porodičnog smještaja, a dobijeni podaci su korišteni kao osnova za dublju analizu kroz fokus grupu sa stručnim radnicima centara za socijalni rad koji neposredno rade sa pružaocima porodičnog smještaja i porodičnog smještaja hraniteljstva i korisnicima ovih usluga.

Upitnik je sadržao ukupno 36 pitanja koja su se odnosila na:

- Procjenu programa obuka;
- Procjenu stručnih i materijalnih kapaciteta centara za socijalni rad;
- Procjenu finansijskog aspekta;
- Procjenu stambenih i bezbjednosnih standarda;
- Procjenu administrativnih opterećenja i značaj informacionog sistema;
- Prikaz određenih statističkih podataka;
- Institucionalnu saradnju

4.1. Programi obuke za pružanje usluge porodičnog smještaja/porodičnog smještaja hraniteljstva

Programi obuke za pružanje usluge porodičnog smještaja/porodičnog smještaja hraniteljstva prepoznaju se kao uglavnom kvalitetni i većinom se sprovode u skladu sa pravilnikom, ali uz jasno uočene sadržinske i organizacione nedostatke u praksi.

Procjena kvaliteta programa obuke

Od 21 anketirane organizacione jedinice (12 centara za socijalni rad i 9 područnih jedinica), 11 navodi da su u potpunosti zadovoljni postojećim programima obuke, dok 10 smatra da bi programi trebalo da budu kvalitetniji. Ovo ukazuje na gotovo podjednaku podjelu između onih koji programe vide kao adekvatne i onih koji uočavaju značajan prostor za unapređenje, posebno u odnosu na raznovrsnost tema i prilagođenost potrebama različitih tipova hraniteljskih porodica.

Kao ključne oblasti za poboljšanje, navodi se potreba da svi stručni radnici koji prate hraniteljske porodice prođu adekvatne obuke za taj oblik rada, budući da je do sada edukacija obuhvatila ograničen broj zaposlenih. Ističe se i da se dio obuka realizuje „u hodu“, paralelno sa procjenom porodica, zbog malog broja zainteresovanih pružalaca usluge i otpora dijela porodica prema formalnim obukama, iz razloga što smatraju da su njihova životna iskustva koja se odnose na brigu o članovima svoje porodice dovoljna.

Sadržaj i pristup obukama za hranitelje

Od strane centara, naglašava se da nekim porodicama više odgovara individualizovan pristup, češće posjete u kućnom ambijentu i tematski razgovori sa stručnim radnicima, umjesto klasično strukturisane obuke u grupi. Istovremeno se ukazuje da postoje važne teme koje nisu obuhvaćene standardnim programom obuke, te da je potrebno razmotriti kako uvesti veći broj i raznovrsnije sadržaje, imajući u vidu da se isti program ne može na isti način primijeniti na svakog korisnika i svaku porodicu.

Posebno se ističe specifičnost crnogorskog konteksta, u kojem je značajno zastupljeno srodničko hraniteljstvo - djeca često već žive ili su dugo odrastala u tim porodicama, ili neposrednom okruženju pa se dio tematskih cjelina (npr. osnovna njega, briga o ishrani i zdravlju) doživljava kao manje prioritetan. Zbog toga se preporučuje da se vrijeme predviđeno za obuku, više usmjeri na teme koje pokreću sami pružaoci usluga i djeca, kao što su razvojne potrebe, njegovanje identiteta i ličnosti, odnosi sa biološkom porodicom i suočavanje sa gubitkom, dok se teme vezane za osnovnu njegu prolaze kraće, kroz pitanja i savjetovanje.

Sprovođenje obuka u praksi

Na pitanje da li se programi obuke uvijek sprovode na propisan način, od 21 anketiranog učesnika, 14 navodi da se obuke sprovode u skladu sa propisima, dok 7 smatra da se one sprovode samo djelimično u skladu sa propisanim standardima. Razlozi za odstupanja odnose se prije svega na tehničke i organizacione uslove: ograničene prostorne kapacitete, veliko opterećenje stručnih radnika drugim složenim poslovima i nemogućnost da se obuke drže u centru za socijalni rad tokom radnog vremena.

Za stručne radnike, realizacija obuka izvan redovnog radnog vremena predstavlja značajan izazov, jer utiče na smanjenje njihovog slobodnog vremena i mogućnosti za balans između poslovnog i privatnog života, a dodatnu poteškoću stvara i izostanak finansijske naknade za prekovremeni rad. Pored toga, loša regionalna povezanost centara otežava organizovanje zajedničkih obuka za veći broj pružalaca usluga iz različitih opština. U manjim opštinama, obuke se zbog ograničenog broja potencijalnih hranitelja najčešće realizuju individualno, dok se u većim sredinama organizuju grupne obuke koje, osim edukativne komponente, omogućavaju i detaljniju procjenu kapaciteta kandidata da postanu pružaoci usluge porodičnog smještaja.

4.2 Kapaciteti centara za socijalni rad

Za sprovođenje porodičnog smještaja i hraniteljstva, odgovori anketiranih centara za socijalni rad pokazuju značajno opterećenje stručnih radnika, uz relativno dobre, ali ne i u potpunosti adekvatne materijalne uslove za kontinuiran terenski rad i podršku pružaocima usluga.

Broj i angažman stručnih radnika

Na osnovu 21 analizirane ankete (12 centara za socijalni rad i 9 područnih jedinica), utvrđeno je da ukupno 60 stručnih radnika obavlja poslove vezane za porodični smještaj i porodični smještaj – hraniteljstvo. Od tog broja, čak 48 stručnih radnika istovremeno obavlja procjenu, pruža podršku i vrši monitoring porodica koje pružaju ove usluge, što ukazuje da je u većini slučajeva jedan isti stručni radnik zadužen za sve faze rada sa porodicom.

Ovakva organizacija rada iako omogućava kontinuitet kontakta sa porodicom, što je pozitivno sa aspekta praćenja razvoja slučaja, pokazuje i ograničenja koja direktno utiču na kvalitet pruženja usluge. Činjenica je da stručni radnici koji obavljaju ove poslove, obavljaju i sve druge poslove vezane za postupak vođenja slučaja te struktuiranje poslova na način da jedan stručni radnik istovremeno obavlja procjenu podobnosti, pruža podršku tokom pružanja usluge i vrši monitoring, dovodi do preopterećenja zaposlenih što povećava

rizik od profesionalnog sagorijevanja i fluktuacije kadra, čime se dodatno narušava stabilnost pružanja usluge

Uslijed velikog obima posla stručni radnici nemaju uvijek dovoljno vremena za detaljnu pripremu i individualni pristup porodicama, a procesi evaluacije i podrške tada gube na dubini i objektivnosti. Podrška porodicama, koje pružaju ovaj oblik usluga, mogu postati formalne ili administrativne, bez mogućnosti za kontinuirani razvoj kompetencija i rješavanje konkretnih izazova u radu sa korisnicima. U takvim radnim uslovima monitoring i nadzor takođe gube na kvalitetu i relano je očekivati da će se sprovoditi sa manjim intenzitetom, što može usloviti smanjenu osjetljivost na promjene, rizike i potrebe korisnika.

Takvi ograničeni kapaciteti mogu se negativno odražavati prvenstveno na djecu koja se nalaze u hraniteljskim porodicama. Nedostatak pravovremene i kvalitetne podrške može dovesti do slabijeg odgovora sistema na njihove emocionalne, razvojne i sigurnosne potrebe.

U komentarima ispitanika jasno je naglašena potreba za povećanjem broja stručnih radnika specijalizovanih, ili dominantno usmjerenih na poslove porodičnog smještaja i hraniteljstva. To se prepoznaje kao ključni preduslov za unapređenje kvaliteta usluge, obezbjeđenje efikasnijeg praćenja i pružanje sveobuhvatne podrške porodicama, uz istovremeno smanjenje preopterećenosti postojećeg kadra.

Materijalni kapaciteti i uslovi za terenski rad

Na pitanje o materijalnim kapacitetima za kontinuirano praćenje i podršku (službeni automobil, omogućen terenski rad), 16 organizacionih jedinica odgovara da imaju adekvatne uslove, 2 da ih nemaju, dok 3 navode da su uslovi obezbijeđeni samo djelimično. Iako većina smatra da formalno postoje uslovi za terenski rad, u komentarima se ističe nedostatak terenskih vozila/automobila, jer većina poslova iz domena centra za socijalni rad podrazumjeva terenski rad pa je vozilo često zauzeto, odnosno koriste ga kolege za neke druge poslove, što otežava redovne posjete i fleksibilno reagovanje na potrebe porodica na terenu.

4.3 Finansijski aspekt

Usluge porodičnog smještaja/porodičnog smještaja hraniteljstva prepoznaje se kao jedna od najznačajnijih oblika podrške u sistemu, sa gotovo jednoglasnim stavom da su postojeće naknade nedovoljne u odnosu na troškove života i potrebe korisnika, naročito djece.

Adekvatnost naknada i troškova korisnika

Od 21 anketiranog centra za socijalni rad, 15 smatra da naknade pružaocima usluga i sredstva za troškove korisnika nisu adekvatni, dok samo 6 ocjenjuje da jesu. Ovakav odnos odgovora jasno pokazuje dominantan stav da su sadašnji iznosi preniski, posebno imajući u vidu rast troškova života i povećane potrebe djece koja se nalaze u hraniteljskim porodicama. U komentarima se više puta naglašava da je nedovoljna visina naknada jedan od ključnih razloga pada interesovanja za porodični smještaj i rizik da dio postojećih pružalaca usluga odustane od hraniteljstva.

Stručni radnici ističu da naknade „treba da budu veće“ i da sadašnji iznosi ne prate ekonomski standard u državi, niti kontinuirani rast cijena, pri čemu inflacija stalno povećava životne troškove, dok se iznosi naknada ne mijenjaju i ne usklađuju redovno. Ipak, većina navodi da organizacionih problema u samoj isplati skoro da nema – 17 centara za socijalni rad ističe da izazova u isplati nema, a 4 da se oni javljaju rijetko, što znači da je problem prvenstveno u visini i strukturi naknada, a ne u tehničkoj realizaciji isplate.

Predložene promjene u finansiranju

Anketirani centri za socijalni rad predlažu čitav niz mjera za unapređenje finansiranja usluge. Kao prioritet se navodi češće usklađivanje naknada sa stvarnim životnim troškovima, uz konkretan predlog da se usklađivanje vrši najmanje na tromjesečnom nivou i da se za ovu namjenu obezbijedi više sredstava iz državnog budžeta. Predlaže se povećanje naknada i za troškove korisnika i za rad pružalaca usluga, kao i posebno povećanje iznosa za urgentno i povremeno hraniteljstvo, s obzirom na specifične zahtjeve i intenzitet brige u tim situacijama.

Naglašava se i potreba da ostala materijalna davanja/sredstva na koja korisnik, ili porodica imaju pravo, ne ulaze u prihode, a predlažu da se makar određeni modeli hraniteljstva profesionalizuju, prije svega urgentno, kao i jasnije normiranje rada za stručne radnike koji bi obavljali samo ove poslove, ili makar da budu rasterećeniji od drugih poslova. Dodatno, ukazuje se na važnost veće podrške sa lokalnog nivoa bilo kroz sufinansiranje usluga, ili iznalaženje načina za (bespalatan pristup različitim sportskim i kulturnim sadržajima) bolji pristup aktivnostima, obukama, sportskim, kulturnim sadržajima i izletima, čime bi se unaprijedio kvalitet života djece na porodičnom smještaju i povećala motivacija porodica da se uključe i ostanu u sistemu.

4.4 Stambeni i bezbjednosni standardi

Stambeni i bezbjednosni standardi se u sistemu porodičnog smještaja/porodičnog smještaja hraniteljstva formalno doživljavaju kao obavezni minimalni uslovi, ali praksa pokazuje da njihova primjena ponekad mora biti fleksibilnija, naročito u situacijama kada je neophodno obezbijediti hitan smještaj djece bez roditeljskog staranja.

Primjena minimalnih stambenih i bezbjednosnih uslova

Na pitanje da li pružaoci usluga uvijek ispunjavaju propisane minimalne stambene i bezbjednosne uslove, svih 21 anketiranih učesnika navodi odgovor „da“, uz obrazloženje da se radi o zakonski definisanim minimalnim standardima koje je obavezno poštovati. Istovremeno se, međutim, napominje da u pojedinim situacijama, zbog nedostatka pružalaca usluga i potrebe da se djeca hitno smjeste u porodično okruženje, nije moguće u potpunosti ispoštovati sve zahtjeve, što ukazuje na neophodnost fleksibilnije primjene normativnih zahtjeva i njihovo uskladjivanje sa realnim kapacitetima porodičnih prilika.

Kao ključna sugestija navodi se potreba da se napravi jasna razlika u primjeni stambenih i bezbjednosnih zahtjeva u zavisnosti od vrste smještaja – srodničko naspram nesrodničkog hraniteljstva. Ističe se da djeca u srodničkim porodicama često već žive ili odrastaju u tom okruženju, te da je realno očekivati da će u početku dijeliti sobu, krevet ili radni sto sa djecom iz porodice (braća, sestre, rođaci), što ne bi smjelo da bude prepreka za smještaj ukoliko je ukupno okruženje sigurno i podržavajuće.

Ovo upućuje na zaključak da bi standarde trebalo primjenjivati na način koji štiti sigurnost i dobrobit djece, ali uz razumijevanje porodične dinamike i specifičnosti srodničkog smještaja.

4.5 Administracija i informacioni sistem

Centri za socijalni rad inforamacioni sistem za vođenje evidencija u oblasti porodičnog smještaja/porodičnog smještaja hraniteljstva, ocjenjuju kao funkcionalan, ali navode da moraju da unose dosta podataka koje smatraju suvišnima te da je iz tog razloga nedovoljno prilagođen potrebama praktičnog rada.

Procjena adekvatnosti informacionog sistema

Od 21 anketiranog centra za socijalni rad, 16 smatra da je postojeći informacioni sistem za vođenje evidencija adekvatan, dok 5 navodi da nije. Ovakav odnos ukazuje da većina može da koristi sistem za osnovne potrebe evidencije i praćenja, ali da značajan dio stručnih radnika prepoznaje ograničenja i nedostatke koji otežavaju svakodnevni rad. U komentarima se ističe da sistem sadrži veliki broj nepotrebnih stavki koje je obavezno popunjavati tokom trajanja procjene, pri čemu se određeni podaci ponavljaju više puta, što dovodi do administrativnog opterećenja bez jasne dodate vrijednosti za kvalitet rada sa korisnicima.

Uočeni nedostaci i preporuke za unapređenje

Stručni radnici posebno naglašavaju potrebu da se informacioni sistem revidira u dijelu koji se odnosi na unos nepotrebnih i višestruko ponavljanih podataka, kako bi obrasci bili racionalniji i usklađeniji sa stvarnim tokovima procjene i praćenja. Ukazuje se i na potrebu bolje dostupnosti i preglednosti statističkih podataka, uz sugestiju da se u proces unapređenja sistema uključe kolege iz Službe za razvoj i planiranje, kako bi se definisali jasni statistički pokazatelji i jednostavniji izvještaji.

Među konkretnim prijedlozima ističu se: mogućnost da se naknadno dopišu podaci u list praćenja ukoliko je neka važna informacija izostavljena u trenutku unosa, kao i da obrasci propisani Pravilnikom postanu integralni dio informacionog sistema, u identičnoj formi. Takođe se predlaže unapređenje registra na način da sistem automatski omogući povezivanje djeteta sa raspoloživom porodicom, bez potrebe za „kružnim“ kontaktiranjem svih centara za socijalni rad, čime bi se ubrzalo i olakšalo pronalaženje odgovarajućeg smještaja.

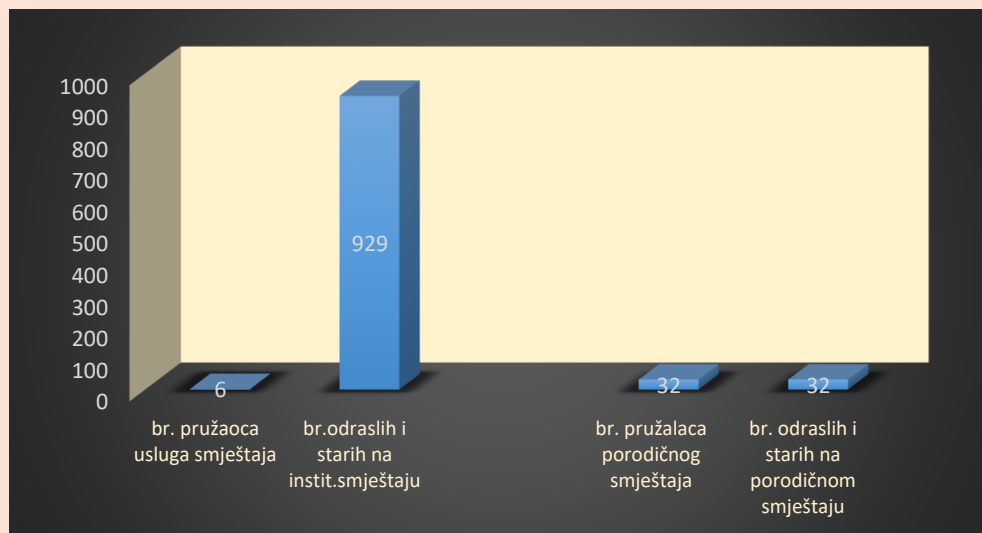
4.6 Prikaz statističkih podataka:

✚ Pružaoci: institucije naspram porodica

Tabela 1. Porodični smještaj

Broj pružalaca porodičnog smještaja	31-srodnička porodica 1-nesrodnička porodica
Broj korisnika na porodičnom smještaju	32 odrasla i stara lica
Broj institucija za smještaj odraslih i starih (5 JU Domova za odrasla i stara lica i JU „Komanski most“)	6
Broj odraslih i starih na institucionalnom smještaju	812 - domovi starih 117 - Komanski most

Grafikon 1. Korisnici na institucionalnom smještaju u odnosu na broj korisnika porodičnog smještaja



Struktura smještaja jasno pokazuje da sistem socijalne zaštite odraslih i starih u Crnoj Gori i dalje ostaje pretežno institucionalan, uprkos formalno započetom procesu deinstitutionalizacije. Od ukupno 961

korisnika smještaja, svega 3,3% (32 osobe) nalazi se na porodičnom smještaju, a samo jedan korisnik je zbrinut u nesrodničkoj porodici, što govori da je ovaj oblik podrške gotovo nevidljiv u praksi i da se ne koristi ni približno u mjeri u kojoj bi trebao. Istovremeno, postoji pet javnih domova za stare, a planira se otvaranje i šestog doma u Plavu, što potvrđuje da država i dalje primarno jača institucionalne kapacitete, umjesto da sistematski razvija i promoviše alternativne, porodične i usluge u zajednici.

U kontekstu demografskih kretanja, gdje je Crna Gora zemlja koja ubrzano stari i u kojoj je staračko i samačko stanovništvo posebno prisutno u ruralnim područjima, ovakav trend ima ozbiljne implikacije, kako za sistem tako i za čitavo društvo. Oslanjanje na domove kao gotovo podrazumijevani odgovor za zbrinjavanje starijih vodi ka rastu troškova dugotrajne institucionalne njege, povećanom pritisku na budžet, zdravstveni i penzioni sistem, dok se istovremeno propušta da se relativno jeftinijim i humanijim rješenjima poput porodičnog i nesrodničkog smještaja obezbijedi da stariji ostaju u što prirodnijem okruženju. Ako se ovakav model nastavi, postoji rizik da Crna Gora, u uslovima ubranog starenja stanovništva, postane društvo u kojem je starost dominantno „institucionalizovana“, što bi značilo da stariji ljudi žive odvojeno od zajednice, da socijalna kohezija slabi, međugeneracijska solidarnost se urušava, a država dugoročno snosi ozbiljne finansijske gubitke i nesagledive društvene posljedice u pogledu kvaliteta života i poštovanja ljudskih prava starijih osoba.

Tabela 2. Porodični smještaj hraniteljstvo

Broj pružalaca porodičnog smještaja-hraniteljstva	317 - srodničkih porodica 66 - nesrodničkih porodica
Broj korisnika na porodičnom smještaju-hraniteljstvu	381 - djeca 26 - mladih
Broj institucija za smještaj djece (JU Dječji dom „Mladost“ Bijela i JU Centar za djecu i mlade „Ljubović“)	2
Broj djece na institucionalnom smještaju	66 - Dječji dom “Mladost” Bijela, 26 - JU Centar “Ljubović”

Grafikon 2. Korisnici na institucionalnom smještaju u odnosu na korisnike porodičnog smještaja
Hraniteljstva

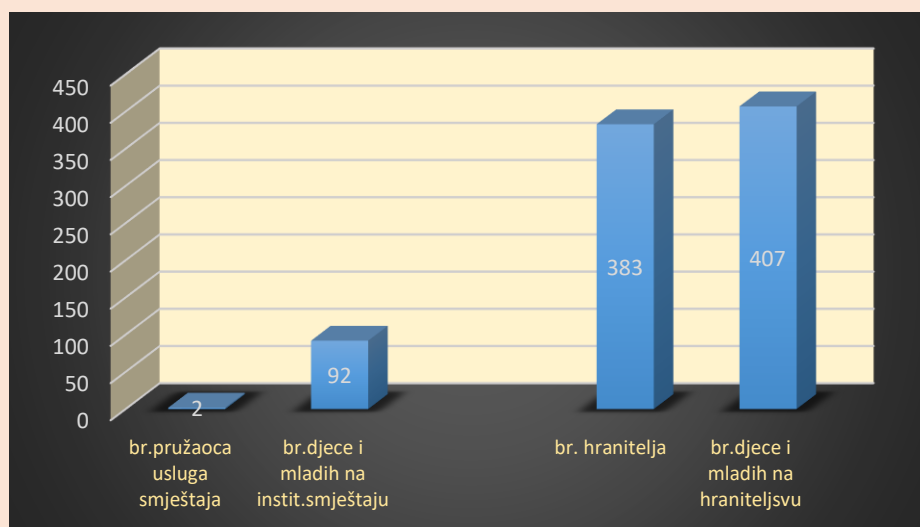


Tabela i grafikon pokazuju da je krajem 2024. godine u Crnoj Gori bilo licencirano 383 hraniteljske porodice, od čega čak 317 pruža srodnički, a svega 66 nesrodnički oblik hraniteljstva. U tim porodicama je smješteno 407 djece i mladih, dok je na institucionalnom smještaju bilo 92 djece (66 u JU Dječji dom „Mladost“ Bijela i 26 u JU Centar za djecu i mlade „Ljubović“), što znači da je ukupno oko četiri puta više djece na porodičnom nego na institucionalnom smještaju, što je pozitivan pomak sa stanovišta deinstitucionalizacije i prava djeteta da odrasta u porodičnom okruženju.

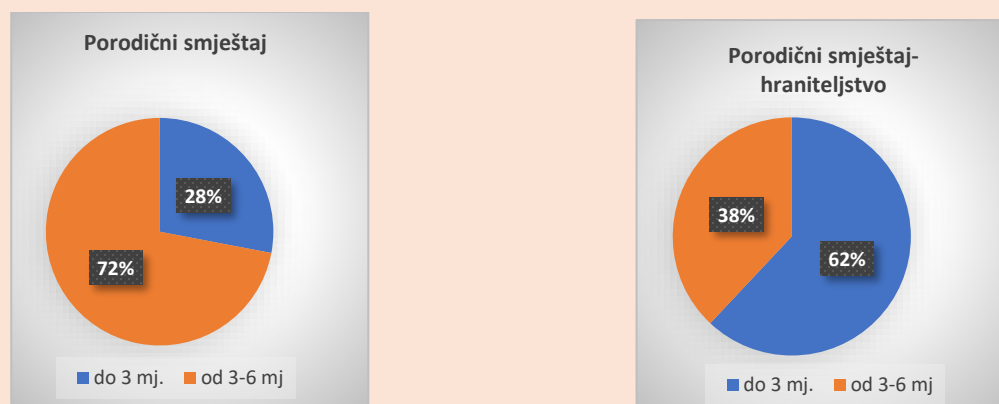
Međutim, kada se posebno uporedi broj djece u nesrodničkim hraniteljskim porodicama i broj djece smještene u Dječjem domu „Mladost“, uočava se da je taj odnos gotovo identičan – 66 djece u nesrodničkim porodicama i isto toliko u domu, što ukazuje da se nesrodničko hraniteljstvo, kao ključni resurs za zamjensku porodičnu brigu, još uvijek ne koristi u mjeri koja bi omogućila značajnije smanjenje institucionalnog smještaja. Posmatrano u dinamici, broj hraniteljskih porodica jeste rastao (2022. godine

je u prosjeku bilo 229 hraniteljskih porodica, sa 399 korisnika, uz 74 djece u nesrodničkom hraniteljstvu)⁴, ali ovaj rast nije praćen proporcionalnim smanjenjem broja djece u instituciji niti dovoljno snažnim širenjem nesrodničkog hraniteljstva.

Dobra strana ovih podataka je što potvrđuju da porodični smještaj postaje dominantan oblik zbrinjavanja djece bez adekvatne roditeljske zaštite, što je u skladu sa međunarodnim standardima i nacionalnim strateškim opredjeljenjima. Istovremeno, problematično je to što je sistem i dalje snažno oslonjen na srodničko hraniteljstvo, koje često nastaje kao odgovor porodice na krizu, a ne kao planski razvijena usluga, dok se nesrodničke porodice, koje bi mogle da preuzmu veći broj djece i kompleksnije slučajeve, teže regrutuju, odnosno ne razvijaju dovoljno brzo. Održavanje gotovo istog broja djece u nesrodničkim porodicama i u domu „Mladost“ šalje poruku da institucija i dalje ostaje „paralelni sistem“, umjesto da se postepeno transformiše u servise podrške i krajnju mjeru, što dugoročno može usporiti procese deinstitucionalizacije i onemogućiti da sva djeca koja mogu da odrastaju u porodici zaista i dobiju tu mogućnost.

Procjena podobnosti pružaoca usluga

Grafikon 3. Trajanje procjene podobnosti porodica

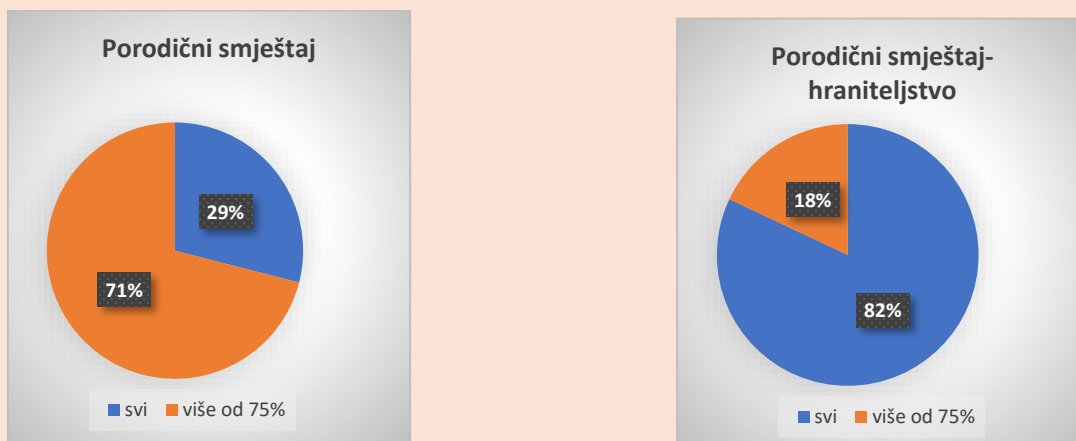


⁴ Izvještaj o korišćenju usluga porodičnog smještaja - hraniteljstva i porodičnog smještaja u 2022. Godini, Zavod za socijalnu i dječju zaštitu, autor Jasna Đuričić, decembar 2023.god.

Od ukupnog broja anketiranih centara za socijalni rad, 72% navodi da proces procjene podobnosti za pružanje porodičnog smještaja traje između tri i šest mjeseci, dok se 62% izjasnilo da procjena podobnosti za porodični smještaj – hraniteljstvo najčešće bude završena u roku do tri mjeseca.

✚ Licencirani pružaoci koji su završili propisanu obuku

Grafikon 4. Obuhvaćenost pružalaca usluga obukama



Podaci iz upitnika otkrivaju problem u kvalitetu usluge porodičnog smještaja za odrasle i stare: samo 29% pružalaca usluge je potpuno završilo propisanu obuku u skladu sa pravilnikom, dok čak 71% prolazi samo djelimično, za razliku od usluge hraniteljstva za djecu gdje je 82% obuke potpuno završeno, a 18% djelimično. Kao glavne razloge za nedovršavanje programa predviđenih obuka navode nezainteresovanost pružalaca za određene teme uz uvjerenje da, kao srodnici koji već dugo brinu o porodičnim članovima, nemaju potrebu za svim edukativnim sadržajima.

Ukoliko bi se ovakva praksa nastavila, iako se radi o srodničkom porodičnom smještaju/porodičnom smještaju hraniteljstvu koje je zasnovano na emocionalnim vezama, zaobilaženje nekih ključnih tema poput traume, medicinskih potreba ili prevencije nasilja, može biti posebno rizično za ove ranjive grupe korisnika.

Negativne implikacije mogu biti višestruke:

- ✓ za korisnike: nedovoljno obučeni pružaoci mogu propustiti rane znakove pogoršanja zdravlja, ne prepoznati znakove nasilja ili zloupotrebe, ili primijeniti neadekvatne metode njege, što dovodi

do pogoršanja kvaliteta života, institucionalizacije ili čak ozbiljnih incidenata – upravo ono što deinstitutionalizacija treba da izbjegne;

- ✓ za sistem socijalne zaštite: slab kvalitet obuke slabi kredibilitet usluge, povećava rizik od grešaka i povratka na institucionalni smještaj, te opterećuje centere za socijalni rad nadzorom i intervencijama;
- ✓ za društvo: normalizaciju neformalne brige i njege bez standarda, produbljivanje stigmatizacije starijih kao manje „vrednih“ i slabljenje solidarnosti.

Ovakav stav može da sugerise „drugačiji tretman“ starijih u odnosu na djecu, gdje je obuka strože poštovana, što može usporiti deinstitutionalizaciju i povećati dugoročne troškove.

Iako su stručni radnici istakli da nastoje sve predviđene teme da prođu sa pružiocima usluga, primjećuju da nisu svi podjednako zainteresovani za sve teme i način na koji se obuke sprovode. Predlažu da se svi stručni radnici koji obavljaju ove poslove obuče za realizaciju predviđenih obuka, ali i da se na neki način poveća atraktivnost obuka, kako u sadržaju tako i u načinu realizacije.

 Dinamika pružanja stručne podrške pružiocima usluga i korisnicima

Tabela 3.

Vremenska dinamika	Porodični smještaj	Porodični smještaj- hraniteljstvo
Mjesečno		8
Tromjesečno	2	5
Rjeđe		
Po potrebi	4	8

Podaci o učestalosti posjeta i stručne podrške otkrivaju nedostatak sistematskog nadzora nad porodičnim smještajem odraslih i starijih u Crnoj Gori, gdje je na pitanje odgovorilo samo šest centara za socijalni rad (CSR), navodeći da pružaoce i korisnike posjećuju „po potrebi“, za razliku od usluge hraniteljstva za djecu gdje su svi CSR odgovorili, sa 38% mjesečnih, 38% po potrebi i 24% tromjesečnih posjeta. Ovaj pristup nije opravdan tvrdnjom da su stariji „sigurniji“ ili „manje rizični“ – naprotiv, oni se suočavaju sa visokim rizicima poput demencije, hroničnih bolesti, finansijskog iskorišćavanja, emocionalne izolacije i nasilja, koji su vidljivi samo kroz redovne posjete, pa „posjećivanje po potrebi“ znači reaktivni, a ne preventivni nadzor

koji aktivira pomoć tek nakon problema, direktno ugrožavajući korisnike nesposobne da sami traže podršku.

Razlika u odgovorima i frekvenciji pokazuje dvostruke standarde gdje se djeca prioritarno tretiraju sistematskom podrškom, dok se stariji percepciju kao „manje važni“. Implikacije su alarmantne: nevidljivi problemi ostaju nediagnosticirani, povećavaju rizik od incidenata, tužbi i povratka na institucionalizaciju, potkopavajući kredibilitet deinstitutionalizacije koja zahtijeva jednak pristup svim ranjivim grupama. Ne postoji legitimno opravdanje za rjeđe posjete starijima, njihova složenost medicinskih i psihosocijalnih rizika zahtijeva još intenzivniji nadzor, a ako CSR imaju kapacitete za djecu, moraju uspostaviti iste standarde za starije kako bi se izbjegla diskriminacija i osigurala prava korisnika

Izmjene u planu smještaja

Izmjene u planu smještaja mogu nastati iz dva glavna razloga: zbog promijenjenih potreba korisnika ili zbog promijenjenih okolnosti kod pružaoca usluge. Anketa je pokazala da tokom 2024. godine nije bilo izmjena u vidu promjene oblika podrške i zbrinjavanja odraslih i starijih, dok je kod 11 djece smještene u porodice po osnovu hraniteljstva došlo do izmjene plana oblika zaštite. Najčešći razlozi bili su prestanak prava na smještaj usljed sticanja punoljetstva (sedmor djece), kao i promjene u porodičnim okolnostima pružalaca porodičnog smještaja–hraniteljstva, poput narušenog zdravlja člana porodice ili promjene prebivališta, zbog čega je kod četvoro djece došlo do promjene oblika zaštite.

Faktori uticaja na porodični smještaj/porodični smještaj hraniteljsvo

Anketom je ispitano koje faktore stručni radnici prepoznaju kao ključne za razvoj i održivost porodičnog smještaja i porodičnog smještaja hraniteljstva. Dobijeni odgovori pokazuju da stručni radnici najvažnijim smatraju kvalitetne porodične odnose u biološkoj, odnosno srodničkoj porodici kod odraslih i starijih, te u hraniteljskoj porodici kod djece i mladih. Na drugom mjestu ističu značaj kontinuirane stručne podrške pružaocima usluga i korisnicima, dok je na trećem mjestu finansijska podrška države, što ukazuje da prioritet daju odnosnim i stručnim faktorima, uz jasan uvid da bez adekvatnih finansijskih uslova sistem ne može biti održiv.

Pored ova tri glavna faktora, stručni radnici prepoznaju i važnost obuka koje se sprovode za pružaoce usluga, dok nijedan centar nije naveo „individualni plan razvoja“ kao poseban faktor od značaja za razvoj i održivost ovih usluga.

4.7 Institucionalna saradnja

Tabela 4.

Učestalost i kvalitet konsultacija	MSSBPD	ZSDZ
veoma česte i kvalitetne	1	3
povremene i zadovoljavajuće	7	10
rijetke i nedovoljne	6	1
nema takvih kontakata		

Na pitanja o podršci koju stručni radnici u centrima za socijalni rad dobijaju od resornog ministarstva i Zavoda za socijalnu i dječju zaštitu, trećina anketiranih uopšte nije odgovorila, što može upućivati na nezadovoljstvo postojećom saradnjom, posebno imajući u vidu da niko od onih koji su odgovorili nije zaokružio opciju „nemamo kontakte“. Među centrima koji su dali odgovor, u odnosu na Ministarstvo socijalnog staranja, brige o porodici i demografije, 7 centara navodi da su kontakti povremeni i zadovoljavajući, 6 da su rijetki i nedovoljni, dok jedan centar ističe da su kontakti veoma česti i kvalitetni, dok u odnosu na Zavod za socijalnu i dječju zaštitu 10 centara ocjenjuje kontakte kao povremene i zadovoljavajuće, 1 kao rijetke i nedovoljne, a 3 centra kao veoma česte i kvalitetne.

Odgovori anketiranih ukazuju na to da stručni radnici imaju osjećaj nerazumijevanja od strane ministarstva, odnosno neuvažavanja uslova u kojima rade (velikog obima posla, kadrovskih ograničenja i složenosti predmeta), uz učestalo delegiranje nedovoljno jasno definisanih zadataka i postavljanje zahtjeva po principu „odmah i sada“. Iz ovih razloga stručni radnici podršku doživljavaju više kao deklarativnu nego stvarnu i imaju osjećaj da su prepušteni sami sebi. Od ministarstva očekuju da bude stvarni oslonac u praksi: da pravovremeno pruži pomoć i podršku kada je zatražena, posebno u složenim situacijama, da daje jasne instrukcije, razvija protokole postupanja i aktivno učestvuje na konferencijama slučaja, kao što to čine i predstavnici drugih ministarstava kada se za tim ukaže potreba. Anketirani centri naglašavaju da razumiju značaj inspeksijskog i stručnog nadzora, ali ističu da bi im bilo značajno kada bi njihovi izvještaji, pored ukazivanja na propuste, prepoznali i valorizovali ono što rade dobro.

Stručni radnici ukazuju da se u izvještajima nadzora često ne uzimaju dovoljno u obzir realni uslovi rada (obimnost poslova, nedostatak kadra i istovremena obrada kompleksnih predmeta), te da se ne pokazuje dovoljno razumijevanja za propuste koji nastaju u takvom kontekstu.

Anketirani centri imaju potrebu da sa kolegama iz Ministarstva socijalnog staranja, brige o porodici i demografije imaju partnerski odnos koji bi se ogledao u adekvatnijoj saradnji, lakšoj i neposrednijoj komunikaciji, posebno kada su u pitanju kompleksni predmeti za koje centri za socijalni rad nemaju adekvatno rješenje.

Što se tiče razvoja porodičnog smještaja/porodičnog smještaja hraniteljstva, centri naglašavaju značaj organizovanja nacionalne kampanje koja bi podrazumijevala zajedničko angažovanje nadležnog ministarstva i centara za socijalni rad, na način što bi se na teritoriji cijele države istog dana sprovedi Dani otvorenih vrata u cilju promocije ovog oblika zaštite.

Kada je riječ o Zavodu za socijalnu i dječju zaštitu, navodi se da se zaposleni trude da pruže podršku, ali da se od Zavoda ipak očekuje proaktivnija uloga u smislu da snažnije zastupa struku i stručne radnike pred ministarstvom, da češće bude prisutan na terenu i samim tim da bude „glas“ zaposlenih, da intenzivnije radi na izradi stručnih uputstava i smjernica koje nedostaju u svakodnevnom radu. Takođe, smatraju da Zavod treba da se uključi u osmišljavanje obuka, radionoca ili nekih drugih modela rada sa pružaocima porodičnog smještaja/porodičnog smještaja hraniteljstva u postupcima obnavljanja licence. Posebno naglašavaju značaj supervizijske podrške koja bi bila usmjerena isključivo na stručne radnike koji se bave poslovima porodičnog smještaja/porodičnog smještaja hraniteljstva.

4.8 Razvoj porodičnog smještaja/porodičnog smještaja hraniteljstva

Shodno nacrtu novog Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti koji, sasvim izvjesno, predviđa otvaranje posebnog Centra za porodični smještaj/porodični smještaj hraniteljstvo, jedno od pitanja u upitniku je bilo - kako centri za socijalni rad vide ulogu tog novog centra, a kako ulogu centra za socijalni rad.

Većina anketiranih učesnika, smatra da bi osnivanje posebne institucije Centra za porodični smještaj/porodični smještaj hraniteljstvo, bilo od velike koristi za unapređenje kvaliteta ove usluge, ali da je od ključnog značaja da budući Centar za hraniteljstvo i Centri za socijalni rad funkcionišu partnerski, uz jasno definisane nadležnosti i koordinaciju u svim fazama postupka. Ovakav model saradnje, prema

njihovom mišljenju, doprinio bi efikasnijem radu i izbjegavanju preklapanja u nadležnostima i odgovornostima.

Po njihovom viđenju, Centar za hraniteljsvo bi bio specijalizovana stručna institucija, čiji bi osnovni zadatak bio da razvija ove usluge kroz promociju i senzibilisanje javnosti, da razvija standarde, da vrši procjenu podobnosti zainteresovanih porodica, organizuje i sprovodi obuke, kao i da pruža kontinuiranu stručnu podršku pružaocima porodičnog smještaja/porodičnog smještaja hraniteljstva.

Pored toga, smatraju da bi taj novoosnovani Centar trebao da se bavi poslovima izdavanje, obnavljanje i oduzimanje licenci, kao i da vodi registar licenciranih pružalaca usluga. U njegovoj nadležnosti bila bi i izrada stručnih priručnika, protokola i evaluacija kvaliteta pruženih usluga, kao i povezivanje hraniteljskih porodica s drugim relevantnim institucijama radi koordinisane podrške u situacijama koje zahtijevaju dodatne intervencije.

Centar za socijalni rad zadržao bi ključne nadležnosti u oblasti zaštite djece i porodice. Njegove uloge uključivale bi identifikaciju djece kojoj je potreban smještaj, procjenu njihovih potreba, donošenje rješenja o smještaju i praćenje djeteta tokom boravka u hraniteljskoj porodici. Takođe, Centar bi imao zadatak da jača i podržava biološke porodice, planira i koordinira kontakte djeteta s roditeljima i drugim članovima porodice, te da kontinuirano prati slučaj i sprovodi plan usluga.

Zajednički rad stručnih timova iz Centra za hraniteljstvo i Centra za socijalni rad prepoznat je kao presudan u procesu procjene kompatibilnosti djeteta i porodice, kao i u praćenju efekata smještaja. Na taj način bi se obezbijedila integrisana podrška usmjerena na potrebe djeteta i stabilnost hraniteljske porodice, čime bi se povećao kvalitet i održivost usluge.

5. ANALIZA PODATAKA DOBIJENIH KROZ FOKUS GRUPE

5.1 Fokus grupa „inspekcija socijalne i dječje zaštite i službe za stručni nadzor“

Inspekcija socijalne i dječje zaštite i Služba za stručni nadzor pri Ministarstvu socijalnog stanja, brige o porodici i demografije, u svom radu vrše i nadzor nad predmetima koji se odnose na porodični smještaj i na porodični smještaj hraniteljsvo.

Glavni izazovi koje su prepoznali su:

1. stručni nalazi, mišljenja i planovi nisu dovoljno sveobuhvatni, odnosno ne sadrže sve važne informacije neophodne za jasan i detaljan individualni plan usluga, odnosno plan staranja, što otežava praćenje porodica koje pružaju porodični smještaj/porodični smještaj hraniteljstvo i pružanje adekvatne podrške ;
2. nepoštovanje rokova i ritma evaluacije u predmetima djece bez roditeljskog staranja i odraslih lica lišenih poslovne sposobnosti;
3. nedovoljna zastupljenost timskog rada prilikom donošenja odluka o smještaju djeteta na porodičnom smještaju–hraniteljstvu. Iako se tim formalno odredi, najveći dio poslova odradi jedan stručni radnik, odnosno voditelj slučaja, bez punog uključivanja stručnog tima;
4. nepotpuna dokumentacija (nedostatak detaljnih Listova praćenja, izostanak ili nedovoljno sadržajni Planovi staranja, površan prikaz komunikacije sa starateljem i pružaocem usluge, kratki izvještaji o podobnosti lica za pružanje usluge porodičnog smještaja/ porodičnog smještaja hraniteljstva i dr.);
5. nedovoljna sistematska stručna podrška pružaocima porodičnog smještaja/ porodičnog smještaja hraniteljstva i korisnicima, naročito u slučajevima gdje pružaoci i sami imaju iskustvo lične traume ili boravka u sistemu zaštite.

Sagledavajući sveukupni način rada stručnih radnika i izazova sa kojima se susrijeću, Komisija zadužena za stručni nadzor i Inspekcija socijalne i dječje zaštite ističu da je evidentan manjak stručnih radnika u centrima za socijalni rad, te da iz te činjenice proizilazi većina izazova koje su uočili (nedostatak timskog rada, kašnjenje sa rokovima koji se odnose na evaluacije i ponovne preglede, kao i nedovoljna stručna podrška pružaocima porodičnog smještaja/ porodičnog smještaja hraniteljstva i korisnicima), ali da

postoje određene stvari koje se ipak mogu unaprijediti. Kontinuirano stručno usavršavanje i bolje korišćenje postojećih stručnih resursa na način da se edukuje veći broj stručnih radnika koji obavljaju i koji bi obavljali ove poslove, korišćenje dostupne stručne literature (npr. „Starateljstvo nad odraslim licima“ Zavoda za socijalnu i dječju zaštitu, Priručnik za pružaoce usluge porodičnog smještaja JU Dom starih „Podgorica“), organizovanje stručne supervizijske podrške (supervizija za stručne radnike koji obavljaju poslove vezane za porodični smještaj/porodični smještaj hraniteljsvo) u saradnji sa Zavodom za socijalnu i dječju zaštitu, uvezivanje sa stručnim radnicima drugih centara za socijalni rad radi razmjene znanja i iskustva su svako mjere koje bi unaprijedile stručni rad u ovoj oblasti.

Posebno ističu da ni stručni radnici ne mogu uticati na činjenicu da je evidentan nedostatak hraniteljskih porodica te da je, uprkos naporima koje ulažu u cilju regrutovanja novih pružaoca porodičnog smještaja hraniteljstva i dalje prisutan slab odziv porodica za pružanje ovakvog oblika podrške djeci i mladima, a posebno je niska zainteresovanost za pružanje porodičnog smještaja odraslima i starijima.

5.2 Fokus grupa – stručni radnici

U cilju realizacije analize Pravilnika porodičnog smještaja/porodičnog smještaja hraniteljstva realizovane su dvije fokus grupe sa ukupno 13 stručnih radnika Centara za socijalni rad koji neposredno obavljaju poslove porodičnog smještaja/porodičnog smještaja hraniteljstva.

Učesnici fokus grupa su istakli da je najveći izazov sa kojim se susrijeću, u stvari nedovoljan broj nesrodničkih porodica koje pružaju ove usluge, a posebno onih porodica koje bi pružale urgentno i specijalizovano hraniteljstvo. S obzirom da neki centri često imaju potrebu da dijete hitno smjeste u porodicu, a na teritoriji Crne Gore nema dovoljno porodica za takav oblik smještaja, prinuđeni su da smanje kriterijume u odnosu na predviđene standrade, iz razloga što je za dijete bolje da bude smješteno u porodicu koja možda ne ispunjava sve predviđene stambene i materijalne uslove, nego da donesu odluku o institucionalnom smještaju. U postupku koji slijedi nakon smještaja, stručni radnici ukazuju hraniteljima na neophodnost ispunjavanja standarda i oni se uglavnom potrude da koriguju ono što je moguće.

Što se tiče smještaja korisnika kod srodnika, navodi se da je ovaj oblik pružanja usluga prilično zastupljen, što je u velikoj mjeri rezultat kulturološkog konteksta, odnosno povezanosti i bliskih odnosa u porodicama porijekla. Tako se, na primjer, porodični smještaj za odrasla i stara lica gotovo uvijek realizuje u srodničkoj

porodici, najčešće kao porodični smještaj uz intenzivnu podršku, s obzirom na to da se uglavnom radi o starijim korisnicima sa složenim zdravstvenim problemima.

Što se tiče izazova u radu, stručni radnici prepoznaju nekoliko nivoa izazova:

- tokom donošenja odluke o ispunjavanju uslova za pružanje usluge porodičnog smještaja/porodičnog smještaja hraniteljstva;
- tokom postupka smještaja djece u hraniteljsku porodicu;
- tokom trajanja smještaja (izazovi sa kojima se susrijeću pružaoci usluga i izazovi sa kojima se susrijeću djeca);
- izazovi vezani za povratak djece u biološke porodice;
- izazovi vezani za postupak obnavljanja licence;
- promjena oblika zaštite „hraniteljstvo kao prečica za usvojenje“

Što se tiče izazova sa kojima se stručni radnici susrijeću prilikom donošenja odluke o tome da li prijavljene porodice ispunjavaju uslove za pružanje usluge, iste se odnose na davanje netačnih, ili nejasnih informacija o svom porodičnom statusu, ili prikrivanje važnih podataka koji bi mogli imati uticaj na donošenje pozitivne odluke.

Kada su u pitanju izazovi na koje nailaze u postupku smještaja djece u hraniteljske porodice, stručni radnici navode da se oni uglavnom odnose na ispoljavanja otpora kod one djece koja se izdvajaju iz porodica zbog zanemarivanja, ili zbog prisutnog nasilja u porodici. Djeca iz složenih, disfunkcionalnih porodica ipak i dalje žele da ostanu sa svojim roditeljima pa je čitav proces prilično kompleksan, zahtjeva strpljenje i veliku stručnost u radu sa djecom koja su doživjela ova traumatska iskustva.

Kad je u pitanju adaptacija djece na nove životne okolnosti, djeca koja su izdvojena iz bioloških porodica zbog zanemarivanja vrlo brzo se prilagode na nov, topao dom i porodicu koja im pruža svu neophodnu brigu i toplinu, dok djeca kojoj je djetinjstvo narušeno iznenada, zbog nekih tragičnih događaja, teže prihvataju novo porodično okruženje, ponekad ispoljavaju regresiju u ponašanju, ili određene oblike problema u ponašanju. Toj djeci je potrebna stručna podrška u kontinuitetu, što je svakako izazovno kako za hranitelje, tako i za stručne radnike koji treba da se uključe u proces brige o djetetu.

Najčešći izazovi koje su stručni radnici uočili kod hranitelja, odnose se na one slučajeve srodničkog hraniteljstva, u kojima babe i djedovi vode brigu i staranje o unučadima, te zbog svojih godina nijesu u stanju da proprate sve njihove potrebe, naročito u sferi obrazovanja i pružanja psihološke podrške

neophodne za prevazilaženje traumatičnih iskustava. Sem ovih izazova, zapažaju da mnogi hranitelji imaju poteškoće da brinu o djeci koja ispoljavaju probleme u ponašanju, ili imaju određene teškoće u razvoju.

Što se tiče povratka djece u biološke porodice, a to se odnosi na onu djecu koja su izdvojena iz porodica porijekla zbog ozbiljno narušenih porodičnih odnosa, zanemarivanja ili porodičnog nasilja, stručni radnici navode da je broj takvih slučajeva zanemarljivo mali te da se može reći da skoro i ne postoji. Iako u početku, kad se otkrije da djeca žive u vrlo nepovoljnim životnim okolnostima, roditelji burno reaguju na odluku organa starateljstva o izmještanju djece u hraniteljsku porodicu, vrlo brzo nakon smještaja ti isti roditelji skoro da ne pokazuju interesovanje da im se djeca vrate. Dešava se da verbalizuju tu želju, ali ne čine važne korake u cilju poboljšanja uslova života, rješavanja međusobnih sporova, zaposlenja, liječenja i sl. Vremenom, opada čak i njihovo interesovanje da viđaju djecu, a nisu mnogo ni uznemireni ako se protiv njih pokrenu postupci za ograničenje, ili lišenje roditeljskog prava.

Očigledno se ne radi samo o „stavu roditelja“, već o sistemskoj propustljivosti koja baca loše svjetlo kako na centre za socijalni rad, tako i na cijeli model socijalne zaštite. Ovo znači da nedostaju ciljane usluge za roditelje (edukativni programi za podršku i osnaživanje roditelja, terapije za nasilje/zavisnosti, briga o mentalnom zdravlju, razvijanje mreže saradnje, finansijska podrška roditeljima i dr.)

Iz ovih razloga djeca doživljavaju trajnu separaciju što stvara dugoročne traume i osjećaj odbačenosti, a produbljuje se i ciklus siromaštva i međugeneracijske traume uz trajne troškove za sistem. Nedostatak stručnih i finansijskih kapaciteta u centrima za socijalni rad je očit, a bez obaveznih reunifikacijskih protokola (proces ponovnog ujedinjenja djece i roditelja izdvojenih iz bioloških porodica), specijalizovanih timova i finansiranja ovih usluga, sistem ostaje zarobljen u modelu koji štiti djecu kratkoročno, ali produbljuje sistemske probleme dugoročno.

Što se tiče izazova vezanih za postupak obnavljanja licence, sem izvještaja koje stručni radnici sačinjavaju o svakoj porodici na osnovu praćenja (obilasci porodice, pružanje podrške hraniteljima i djeci) ističu da je jedan od uslova i pohađanje novih obuka, ali da takve obuke ne postoje, već su sve vezane isključivo za dobijanje prve licence. Iz tog razloga stručni radnici pribjegavaju improvizaciji na način što sami planiraju i osmišljavaju radionice na teme koje su prepoznate kao važne i neophodne (suočavanje sa stresom i prevencija sagorijevanja, regulacija emocija, očuvanje identiteta i dr. ...). Sem ovoga, neki Centri u postupku obnove licence zahtijevaju obnovu dokumentacije kako bi provjerili status pružaoca usluga (da li je u međuvremenu došlo do promjene u strukturi porodice, da li je protiv nekog iz porodice pokrenut

krivični postupak i sl.), dok drugi centri smatraju da taj postupak nije predviđen Pravilnikom, ta da nemaju zakonski osnov za preispitivanje dokumentacije koja je već predata prilikom registracije.

Što se tiče trajnog zbrinjavanja djece iz hraniteljskih porodica, u najvećem broju slučajeva djeca ostaju u tim porodicama, veoma rijetko se vraćaju u biološke porodice, a ponekad se događa da hranitelji odluče usvojiti djecu o kojoj se brinu. Učesnici fokus grupe imali su različita iskustva u vezi s postupkom usvojenja djece koja su prethodno bila smješтана u te porodice po osnovu prava na hraniteljstvo. Tako, neki centri za socijalni rad realizuju prelazak s hraniteljstva na usvojenje unutar iste porodice, jer zakonska rješenja to ne ograničavaju, drugi centri ističu da takav postupak nije moguće realizovati, iz razloga što je nadležno Ministarstvo prije nekoliko godina izdalo upustvo kojim zabranjuju takva postupanja.

Dešava se da centri za socijalni rad ne mogu uvijek obezbijediti sva potrebna lična dokumenta za dijete (izvod iz matične knjige, državljanstvo) neophodna za realizaciju usvojenja, što utiče na duži boravak djece u hraniteljskim porodicama i samim tim umanjuje šanse za usvojenje (starost djeteta igra jednu od ključnih uloga – što je dijete starije, teže je naći usvojitelje). Učesnici fokus grupa naglašavaju da Porodični zakon ne definiše ovo pitanje, te da centru treba ostaviti mogućnost da, tokom procjene, vodeći se najboljim interesom djeteta, donosi odluku o promjeni oblika zaštite.

Dešava se da porodice koje žele usvojiti dijete prvo prihvate ulogu hranitelja za urgentni smještaj (npr. bebe iz porodilišta), u nadi da će tu bebu usvojiti. Naravno, to im niko ne može garantovati, ali su neke porodice spremne na taj rizik. Zbog nedostatka regrutovanih porodica za ovaj oblik zaštite djece na najranijem uzrastu, stručni radnici su „prinučeni“ prihvatiti i procijeniti takve porodice, jer nemaju alternativu za zbrinjavanje bebe, što može rezultirati usvojenjem kao konačnim oblikom zaštite.

6. ZAKLJUČAK I PREPORUKE

Analiza pokazuje da Pravilnik o bližim uslovima za pružanje i korišćenje usluga porodičnog smještaja – hraniteljstva i porodičnog smještaja predstavlja solidan normativni okvir, ali da niz odredbi, iako formalno dobro postavljen, u praksi ne obezbjeđuje u potpunosti kvalitet i održivost usluge, posebno u dijelu podrške pružaocima usluga, finansiranja, kadrovskih kapaciteta i primjenjivosti standarda.

Pravilnik jasno definiše vrste usluga (standardni, uz dodatnu/intenzivnu podršku, urgentni i povremeni smještaj) koje su usklađene sa savremenim konceptom deinstitutionalizacije, ali Analiza ukazuje da je u praksi porodični smještaj odraslih i starijih gotovo nerazvijen, dok je porodični smještaj hraniteljstvo dominantno zasnovan na srodničkim porodicama. Normirani standardi usluga od stambenih uslova, ishrane, zdravlja, preko vaspitanja, obrazovanja, njegovanja identiteta i zaštite od zanemarivanja i zlostavljanja postavljeni su na visokom nivou, ali podaci iz Analize pokazuju da centri za socijalni rad u praksi ponekad moraju fleksibilnije tumačiti pojedine stambene i bezbjednosne zahtjeve, posebno u srodničkom hraniteljstvu i u situacijama urgentnog smještaja, kako bi uopšte obezbijedili porodično okruženje umjesto institucionalnog.

Procjena podobnosti pružalaca usluga u Pravilniku je detaljno razrađena od dokumentacije, preko razgovora sa podnosiocem i članovima porodice, kućne posjete, do učešća u obuci i rada stručnog tima, sa jasno određenim rokom od šest mjeseci za završetak procjene, što predstavlja snažan normativni mehanizam zaštite korisnika. Međutim, Analiza pokazuje da u realnim uslovima centri za socijalni rad funkcionišu sa ograničenim brojem stručnih radnika, pri čemu ista osoba najčešće istovremeno obavlja procjenu, pruža podršku i vrši monitoring, što dovodi do visokog opterećenja i rizika da se složenost standarda u procjeni podobnosti ne može uvijek ispoštovati u punom obimu i sa kvalitetom koji Pravilnik podrazumijeva. Podaci, da proces procjene podobnosti u većini slučajeva ipak staje u rok od tri do šest mjeseci govore da je normativno zadati rok dostižan, ali da ispunjavanje ovog standarda dodatno opterećuje stručne radnike.

Posebno značajan segment Pravilnika odnosi se na obuku pružalaca usluga, koja jasno propisuje sadržaj, minimalno trajanje početne obuke i obaveze kontinuiranog stručnog usavršavanja tokom pružanja usluge. Analiza, međutim, pokazuje da je veliki broj pružalaca porodičnog smještaja obuke završio samo djelimično, dok su pružaoci porodičnog smještaja hraniteljstva u najvećem broju završili obuke na propisan način. Iako većina centara ocjenjuje programe kao uglavnom adekvatne, dešava se da se dio obuka sprovodi „u hodu“, često individualno, navodeći da pojedine porodice pokazuju otpor prema formalnim

obukama, posebno srodničke, koje smatraju da im obuka „nije potrebna“. Time se stvara raskorak između normativno propisane obaveznosti i praktične primjene, što direktno utiče na kvalitet brige o korisnicima, posebno u složenijim oblicima smještaja (djeca sa smetnjama u razvoju, urgentni i smještaj uz dodatnu podršku).

Pravilnikom je jasno uređena i stručna podrška koja je usmjerena na savjetovanje, podršku u planiranju i rješavanju problema, uključivanje u rekreativne i kulturne aktivnosti, grupni rad, dinamiku pracenje korisnika (najmanje svakih 50 dana za hraniteljstvo, odnosno 100 dana za porodični smještaj za odrasle i starije), čime se postavlja dobar sistemski standard kontinuiranog praćenja korisnika. Analiza ipak pokazuje da se u praksi dinamika podrške kreće od mjesečne preko tromjesečne do „po potrebi“, pri čemu kod porodičnog smještaja odraslih i starih u većini slučajeva dominira model „po potrebi“, što znači rjeđe posjete, dok je kod hraniteljstva slika nešto bolja, ali i dalje neujednačena u odnosu na normativno propisanu obaveznost. Ovo ukazuje da dobro postavljen standard stručne podrške nije u potpunosti operacionalizovan zbog opterećenosti stručnih radnika, ograničenih terenskih kapaciteta i nedovoljno jasne sistemske kontrole učestalosti i kvaliteta terenskog rada.

Finansijski dio Pravilnika veoma precizno definiše naknade troškova smještaja i naknade za rad pružalaca usluga, vezujući ih procentualno za cijenu institucionalnog smještaja i pravi jasnu razliku između standardnog, urgentnog, povremenog i smještaja uz intenzivnu/dodatnu podršku, uključujući i naknadu pružaocima urgentnog smještaja i u periodu kada nemaju korisnika. Analiza ukazuje da je ovaj model u tehničkom smislu funkcionalan (problema u isplati gotovo da nema), ali da ključni problem leži u visini naknada, odnosno da naknade nisu adekvatne u odnosu na troškove života i potrebe korisnika. Istovremeno se predlaže češće usklađivanje naknada sa troškovima života, diferenciranje naknada za zahtjevnije oblike (urgentno, intenzivna podrška) i razmatranje profesionalizacije pojedinih modela hraniteljstva, što znači da je normativna logika sistema ispravna, ali je iznos i dinamika usklađivanja finansijskih sredstava nedovoljna za ciljeve koje Pravilnik želi da postigne.

Pravilnik, kroz propisane obrasce i postupke vođenja evidencija i izvještaja (procjena podobnosti, izvještaji o obuci, izvještaji o stručnoj podršci), normira i administrativni segment sistema, polazeći od pretpostavke da se sve evidencije mogu voditi sistematski i koristiti za monitoring kvaliteta usluga. Analiza ipak pokazuje da postojeća informatička rješenja i administrativni zahtjevi djelimično opterećuju stručne radnike, informacioni sistem se opisuje kao funkcionalan, ali preopterećen suvišnim i ponavljajućim podacima, što dovodi do administrativnog zamora i rizika da se fokus sa kvaliteta neposrednog rada sa porodicama prebacuje na „popunjavanje obrazaca“. Preporuke iz Analize idu u pravcu pojednostavljenja obrazaca,

njihove pune integracije u informacijski sistem i mogućnosti automatskog povezivanja korisnika sa raspoloživom porodicom, što bi bila prirodna nadogradnja postojećih normativnih rješenja.

Statistički podaci koje Analiza povezuje sa normativnim rješenjima Pravilnika, ukazuju na to da normativni cilj razvoja porodičnog smještaja/hraniteljstva kao alternative institucijama nije u potpunosti postignut u oblasti odraslih i starijih, dok je kod djece rezultat znatno bolji, ali i dalje sa jasnim ograničenjima. Za odrasla i starija lica, broj korisnika na porodičnom smještaju je minimalan u odnosu na broj korisnika koji su smješteni u ustanove, što znači da normativno definisan porodični smještaj u ovoj oblasti postoji više „na papiru“ nego u praksi, a da sistem i društvo još uvijek dominantno počivaju na institucionalnoj zaštiti. Kod djece se, nasuprot tome, vidi značajan pomak – četiri puta više djece je na porodičnom smještaju nego na institucionalnom, ali zabrinjava podatak da je nesrodničko hraniteljstvo razvijeno gotovo u istoj mjeri koliko je djece u institucionalnom smještaju, što govori da, uprkos dobro postavljenim standardima, i dalje postoji „plafon“ u razvoju hraniteljstva, posebno nesrodničkog, koji se ne može prevazići bez jačeg sistemskog podsticaja i društvene kampanje.

Konačno, iako Pravilnik ne uređuje direktno institucionalnu saradnju, on pretpostavlja aktivnu ulogu Ministarstva i Zavoda za socijalnu i dječju zaštitu u licenciranju, nadzoru i stručnoj podršci, a Analiza otkriva da je saradnja centara za socijalni rad sa ovim institucijama uglavnom „povremena i zadovoljavajuća“, uz dio procjena da je nedovoljna i rijetka, što pokazuje da normativni sistem kontrole i podrške postoji, ali da njegova operativna dimenzija nije dovoljno snažna i sistematska.

U cjelini, može se zaključiti da Pravilnik pruža detaljan, savremen i u velikoj mjeri usklađen okvir minimalnih standarda i normativa, dok Analiza jasno pokazuje da je za njegovo stvarno ispunjenje potrebno jačanje kadrovskih kapaciteta centara za socijalni rad, prilagođavanje obuka i procedura realnim uslovima rada, značajno unapređenje finansijskih podsticaja, fleksibilnije i diferencirano tumačenje određenih standarda (posebno u srodničkom i urgentnom smještaju), modernizacija informacionog sistema i proaktivnija uloga resornih institucija u podršci i promociji hraniteljstva i porodičnog smještaja.

Preporuke koje slijede proizlaze iz sveobuhvatne analize važećeg Pravilnika, administrativnih i statističkih podataka, nalaza inspekcijaskog i stručnog nadzora, kao i stavova stručnih radnika centara za socijalni rad. One su usmjerene na unapređenje kvaliteta usluga porodičnog smještaja/porodičnog smještaja hraniteljstva, jačanje kapaciteta sistema, poboljšanje institucionalne saradnje i obezbjeđivanje održivog razvoja ovih usluga kao stvarne alternative institucionalnom smještaju.

Preporuke:

- Obezbjediti da svi stručni radnici koji prate hraniteljske porodice prođu specifične obuke za rad u hraniteljstvu, a ne samo manji broj zaposlenih;
- Revidirati programe obuka kako bi obuhvatili veći broj tema, raznovrsnije i prilagođenije sadržaje, (za srodničke porodice, nesrodničke, djeca sa smetnjama u razvoju, urgentni smještaj);
- Formalizovati kombinovani model obuka za porodični smještaj/porodični smještaj hraniteljstvo (grupne, individualne, u kućnom ambijentu) kako bi se uvažile potrebe porodica;
- Uspostaviti organizacione uslove za dosljedno sprovođenje obuka (planiranje termina, prostor, raspodjela posla);
- Razmotriti finansijsku i vremensku kompenzaciju za stručne radnike koji drže obuke, kako bi se obezbijedila motivacija za rad van redovnog radnog vremena kada je to neophodno;
- Unaprijediti međuregionalnu saradnju i logistiku (npr. zajedničke regionalne obuke, bolje planiranje prevoza), kako bi pružaoци usluga iz manjih opština imali pristup kvalitetnim grupnim obukama, uz zadržavanje mogućnosti individualnog rada tamo gdje je broj porodica manji;
- Povećati broj stručnih radnika u centrima za socijalni rad kako bi se rasteretio postojeći kadar i obezbijedio kvalitetan nadzor i podrška;
- Jasno ograničiti broj i vrstu poslova koje obavlja stručni radnik zadužen za hraniteljstvo (smanjiti broj paralelnih slučajeva), kako bi mogao kontinuirano pratiti porodice i korisnike u skladu sa standardima;
- Unaprijediti materijalne kapacitete za terenski rad (posebno obezbjeđivanje dovoljnog broja službenih vozila) i uvesti jasna pravila prioriteta korišćenja vozila;
- Povećati iznos naknada za pružaoce usluga i troškove korisnika, jer postojeći iznosi ne prate rast troškova života i realne potrebe korisnika i porodica;
- Uvesti redovno usklađivanje naknada sa životnim troškovima (najmanje tromjesečno), uz obezbjeđivanje dodatnih sredstava iz državnog budžeta;
- Posebno povećati naknade za urgentno i povremeno hraniteljstvo, imajući u vidu veći intenzitet brige i zahtjevnost ovih oblika smještaja;

- Propisati da druga materijalna davanja na koja korisnik ili porodica imaju pravo ne ulaze u prihod u smislu umanjenja naknada za porodični smještaj/hraniteljstvo;
- Razmotriti profesionalizaciju pojedinih modela hraniteljstva (prije svega urgentnog);
- Jačati podršku sa lokalnog nivoa (sufinansiranje, besplatan ili povlašćen pristup sportskim, kulturnim i edukativnim sadržajima) kako bi se unaprijedio kvalitet života djece u porodičnom smještaju i povećala motivacija porodica za ulazak i ostanak u sistemu;
- Normativno precizirati razliku u primjeni stambenih standarda između srodničkog i nesrodničkog hraniteljstva, uz zadržavanje istog nivoa zaštite i bezbjednosti za djecu;
- U urgentnim situacijama omogućiti fleksibilniju primjenu pojedinih stambenih standarda (npr. dijeljenje sobe, kreveta, radnog stola), pod uslovom da je ukupno okruženje sigurno i podržavajuće;
- Jasno definisati u Pravilniku koje standarde je moguće privremeno „relaksirati“ i pod kojim uslovima, a koje uslove je obavezno strogo poštovati u svim situacijama;
- Revidirati postojeći informacioni sistem tako da se eliminišu suvišne i višestruko ponavljane rubrike, a obrasci prilagode stvarnim fazama procjene, praćenja i podrške;
- Učiniti obrasce propisane Pravilnikom, integralnim dijelom informacionog sistema, u istom formatu, kako bi se izbjeglo dvostruko vođenje dokumentacije (papir – sistem);
- Pojednostaviti unos podataka i omogućiti naknadno dopunjavanje liste praćenja, kako bi se važne informacije mogle dodati i nakon inicijalnog unosa bez pravljenja novih zapisa;
- Unaprijediti modul za statistiku tako da ključni pokazatelji budu lako dostupni i pregledni, uz uključivanje Službe za razvoj i planiranje u definisanje setova pokazatelja i izvještaja;
- Modernizovati registar na način da sistem automatski povezuje dijete (ili drugog korisnika) sa raspoloživom porodicom prema zadatim kriterijumima, čime bi se smanjila potreba za „kružnim“ kontaktiranjem svih centara;
- Razvijati porodični smještaj odraslih i starijih kao stvarnu alternativu institucijama, uz ciljne mjere i podsticaje, kako bi se značajno povećao broj korisnika u porodicama u odnosu na institucionalni smještaj;

- Posebno podsticati razvoj nesrodničkog smještaja odraslih i djece, jer je broj nesrodničkih porodica i korisnika u njima nizak u odnosu na institucionalni smještaj;
- Razvijati usluge ili specijalizovane timove koji bi se bavili osnaživanjem biloških porodica u cilju povratka djece u porodice porjekla;
- Razvijati reunifikacijske protokole (proces ponovnog ujedinjenja djece i roditelja izdvojenih iz bioloških porodica):
- Sistemski pristupiti realizaciji Planova transformacije postojećih institucija za smještaj korisnika;
- Razvijati partnerski odnos između ministarstva i centara za socijalni rad, zasnovan na međusobnom povjerenju, uvažavanju stručnog mišljenja i mogućnosti brze i neposredne komunikacije, posebno u složenim predmetima (davanje pravovremenih instrukcija u postupanju centara, učešće predstavnika misnistarstva na konferencijama slučaja);
- Unaprijediti način sprovođenja inspekcijskog i stručnog nadzora tako da, pored ukazivanja na propuste, prepoznaje i valorizuje kvalitetan rad centara, uz uvažavanje realnih uslova (obim posla, manjak kadra, kompleksnost slučajeva);
- Organizovati nacionalnu kampanju za razvoj porodičnog smještaja/hraniteljstva uz zajedničko učešće ministarstva i centara, sa istovremenim održavanjem Dana otvorenih vrata u cijeloj državi;
- Ojačati proaktivniju ulogu Zavoda za socijalnu i dječju zaštitu kroz češće prisustvo na terenu, snažnije zastupanje struke i stručnih radnika i intenzivniji rad na izradi stručnih uputstava i smjernica za svakodnevnu praksu;
- Uključiti Zavod u osmišljavanje obuka, radionica i drugih modela rada sa pružaocima porodičnog smještaja/hraniteljstva, posebno u postupcima obnavljanja licenci;
- Razviti metodsku supervizijsku podršku od strane Zavoda, usmjerenu na stručne radnike koji se bave porodičnim smještajem/porodičnim smještajem hraniteljstvom;
- Unaprijediti kvalitet stručnih nalaza, mišljenja, planova usluga i planova staranja (struktura, sadržaj, jasnoća ciljeva i mjera), kako bi bili dovoljno sveobuhvatni za kvalitetno praćenje i podršku porodicama;

- Za postupak obnavljanja licence razviti posebne, standardizovane programe dodatnih obuka i jasno propisati pristup provjeri dokumentacije (šta se i kada obnavlja), kako bi se izbjegle improvizacije i različita tumačenja između centara;
- Normativno razjasniti odnos između hraniteljstva i usvojenja (da li i pod kojim uslovima ista porodica može preći iz hraniteljstva u usvojenje), uz jasno vođenje računa o najboljem interesu djeteta, a ne samo o internim uputstvima;
- Uspostaviti efikasne mehanizme obezbjeđivanja ličnih dokumenata za djecu (izvodi, državljanstvo), kako bi se skratilo trajanje boravka u hraniteljstvu kada je usvojenje planirani konačni oblik zaštite.

7. IZVJEŠTAJ EVROPSKE KOMISIJE

U Izvještaju Evropska komisija za 2025. godinu za Crnu Goru, konstatuje se da je u oblasti socijalne zaštite ostvaren ograničen napredak, uz ponovljenu ocjenu da institucionalni oblici zbrinjavanja i dalje dominiraju, naročito kada su u pitanju odrasla i starija lica, kao i osobe sa invaliditetom. Evropska komisija naglašava da, iako je normativni i strateški okvir unaprijeđen, uključujući usvajanje Strategije deinstitutionalizacije za period 2025–2028. godine, ključni izazovi ostaju u oblasti implementacije, razvoja alternativnih usluga i jačanja kapaciteta sistema.

Posebno se ukazuje da je deinstitutionalizacija u praksi najviše napredovala u oblasti dječje zaštite, kroz razvoj porodičnog smještaja–hraniteljstva, ali da je struktura ove usluge i dalje dominantno zasnovana na srodničkom hraniteljstvu, dok su nesrodnički, profesionalni i specijalizovani oblici nedovoljno razvijeni. Evropska komisija u tom smislu ističe potrebu za daljim jačanjem kapaciteta sistema kako bi se obezbijedilo da porodični smještaj predstavlja održivu i dostupnu alternativu institucionalnom zbrinjavanju za svu djecu kojoj je takav oblik zaštite potreban.

U dijelu koji se odnosi na odrasla i starija lica, Izvještaj za 2025. godinu potvrđuje nalaze da je porodični smještaj marginalno zastupljen, dok institucionalni smještaj i dalje predstavlja dominantan oblik zaštite. Evropska komisija ponavlja preporuku da je neophodno ubrzati razvoj usluga u zajednici, uključujući porodični smještaj, stanovanje uz podršku i druge oblike podrške koji omogućavaju život u zajednici, u skladu sa evropskim standardima i međunarodnim obavezama Crne Gore.

Nalazi ove Analize su pokazali isto što je ocjena Evropske komisije iz Izvještaja za 2025. godinu. Podaci jasno ukazuju da, uprkos normativnom okviru koji promoviše deinstitutionalizaciju, sistem i dalje u značajnoj mjeri funkcionise na institucionalnim rješenjima, dok se porodični smještaj odraslih i starijih lica razvija sporo i bez systemske podrške. Ovakvo stanje predstavlja rizik za ispunjavanje obaveza u okviru pregovaračkog poglavlja 19 i zahtijeva dodatne napore u pravcu jačanja kapaciteta, unapređenja finansiranja i razvoja održivih porodičnih i zajedničkih oblika zaštite.

U tom smislu, dalji razvoj porodičnog smještaja i porodičnog smještaja–hraniteljstva treba posmatrati kao strateški prioritet u procesu deinstitutionalizacije i jedan od ključnih elemenata za ispunjavanje preporuka Evropske komisije u oblasti socijalne politike i socijalne uključenosti.

8. LITERATURA:

- Porodični zakon – „Službeni list RCG“, br. 1/2007; „Službeni list Crne Gore“, br. 53/2016 i 76/2020 (posljednje izmjene i dopune);
- Zakon o socijalnoj i dječjoj zaštiti – „Službeni list Crne Gore“, br. 27/13, 1/15, 42/15, 47/15, 50/17;
- Pravilnik o bližim uslovima za pružanje i korišćenje usluga porodičnog smještaja – hraniteljstva i porodičnog smještaja – osnovni tekst: „Službeni list Crne Gore“, br. 19/14; izmjene i dopune: „Službeni list Crne Gore“, br. 15/16