

SOCIJALNE USLUGE I  
LOKALNA ZAJEDNICA  
—  
POTREBE I IZAZOVI

*Policy brief*

*Januar 2014*

## UVOD

Socijalna i dječija zaštita u Crnoj Gori je definisana kao djelatnost od javnog interesa čije ostvarivanje obezbjeđuju država i lokalne samouprave, pod uslovima i na način propisan Zakonom o socijalnoj i dječijoj zaštiti<sup>1</sup> kao i drugim relevantnim zakonima, poput Zakona o lokalnoj samoupravi, a u skladu sa Statutom i odlukama same jedinice lokalne samouprave. Cilj socijalne i dječije zaštite je unaprjeđenje kvaliteta života i osnaživanje za samostalan i produktivan život pojedinca i porodice, kroz uspostavljanje mehanizama koji garantuju adekvatan nivo socijalne zaštite i obezbjeđuju zaštitu marginalizovanih grupa od socijalnog isključivanja i diskriminacije.<sup>2</sup>

Reforma sistema socijalne i dječije zaštite u Crnoj Gori se odvija na temelju zakonskih i strateških dokumenata u ovoj oblasti,<sup>3</sup> u skladu sa normativima i standardima utvrđenim Poveljom o osnovnim pravima, Međunarodnim paktom o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, Međunarodnim paktom o građanskim i političkim pravima, Evropskom socijalnom poveljom, Dodatnim protokolom Evropskoj socijalnoj povelji, Protokolom o izmjenama Evropske socijalne povelje, Međunarodnom konvencijom o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije i Konvencijom o pravima djeteta. Na koncipiranje sistema socijalne i dječije zaštite uticali su i Milenijumski razvojni ciljevi UN-a i UN dokument Svijet po mjeri djeteta. Osim toga, Crna Gora ima političku obavezu da sprovodi i u praksi implementira brojne deklaracije usvojene na specijalnim zasjedanjima Generalne skupštine UN-a i Savjeta Evrope.<sup>4</sup>

Bez obzira na intenziviran tok reforme, posebno od usvajanja novog Zakona o socijalnoj i dječijoj zaštiti, pred crnogorski sistem se postavljaju brojni izazovi koji su, između ostalog, posljedica izražene socijalne dimenzije procesa tranzicije i odnose se na aktivnu prevenciju socijalnih problema, ograničenost resursa i obezbjeđivanje sinhronizovanog djelovanja sistema socijalne i dječije zaštite sa drugim sistemima, prvenstveno sa zdravstvom, obrazovanjem i tržištem rada. Podizanje kvaliteta usluga, posebno u odnosu na prioritarne grupe korisnika/ca, kroz aktivniju ulogu lokalne zajednice, decentralizaciju nadležnosti i sredstava za pružanje usluga i jačanje regulatornih mehanizama za uspostavljanje standarda u pružanju usluga, predstavlja jedan od ključnih strateških pravaca dalje reforme. Važan segment tog pravca čini i razvijanje sistema licenciranja nevladinih organizacija i pojedinaca koji pružaju usluge, kao i akreditacije njihovih usluga i edukativnih programa u oblasti socijalne i dječije zaštite.

## Prava i usluge iz domena socijalne i dječije zaštite

Sistem socijalne zaštite ima dva osnovna oblika: materijalnu pomoć (koja može biti novčana ili u naturi i namijenjena je materijalno ugroženim licima) i usluge socijalne zaštite (pomoć stručnjaka, pomoć u zadovoljavanju svakodnevnih potreba, smještaj u specijalizovanu ustanovu ili zaštita žrtava nasilja, zlostavljanja i zanemarivanja). Prema Zakonu o socijalnoj i dječijoj zaštiti, prava iz socijalne i dječije zaštite se dijele na: a) osnovna materijalna davanja i b) usluge socijalne i dječije zaštite koje se sastoje od aktivnosti i dobara koji se nude korisniku kako bi se poboljšao kvalitet njegovog/njenog života, omogućilo zadovoljavanje potreba, otklonili ili ublažili socijalni rizici, nedostaci ili neprihvatljivo društveno ponašanje i maksimalizovali potencijali korisnika za život u zajednici.

Ove usluge obuhvataju: 1) procjenu i planiranje; 2) podršku za život u zajednici; 3) savjetodavno-terapijske i socijalno-edukativne usluge; 4) smještaj; 5) neodložne intervencije, i 6) druge usluge.<sup>5</sup>

Usluge procjene i planiranja obuhvataju: procjenu stanja, odnosno potreba, snaga i rizika korisnika i drugih lica značajnih za korisnika; procjenu staraoca, hranitelja, usvojioca i lica kojem je dijete povjereno na njegu, vaspitanje i obrazovanje i izradu individualnog ili porodičnog plana pružanja usluga i drugih procjena i planova.

Usluge podrške za život u zajednici obuhvataju aktivnosti

koje podržavaju boravak korisnika u porodici ili neposrednom okruženju.

Usluge smještaja podrazumijevaju porodični smještaj-hraniteljstvo; smještaj u ustanovu socijalne i dječije zaštite; i smještaj u prihvatilište.

Usluge podrške za život u zajednici obuhvataju:

- 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 (prema članu 63) obuhvataju:

- savjetovanje,
- terapiju,
- medijaciju,
- SOS telefon i
- druge usluge s ciljem prevazilaženja kriznih situacija i unaprjeđivanja porodičnih odnosa.

Prioritetne grupe korisnika/ca su grupe unutar populacije koje imaju relativno slične socijalne i zdravstvene karakteristike i koje, u situaciji ograničenih resursa, imaju najveću potrebu za uslugama.

1 Službeni list Crne Gore, br. 27/2013 od 11.06.2013. god.

2 Strategija razvoja sistema socijalne i dječije zaštite 2013 – 2017, str. 3.

3 Strategija razvoja socijalne i dječije zaštite 2008-2012 bila je osnov za projekat „Reforma sistema socijalne zaštite: Unaprjeđenje socijalne inkluzije, realizovanog u period januar 2011 – jun 2013.godine, sredstvima Evropske unije (IPA 2010). Partneri na ovom projektu su bili Ministarstvo rada i socijalnog staranja i Ministarstvo prosvjete i sporta, uz podršku UNDP-ja, UNICEF-a i Dominusa. Važeći strateški okvir čini Strategija razvoja socijalne i dječije zaštite 2013 – 2017.

4 Preporuke Svjetskog socijalnog samita, Svjetske konferencije o održivom razvoju, IV svjetske konferencije UN o ženama, specijalnom zasjedanju Generalne skupštine UN o djeci, kao i Druge svjetske skupštine UN-a o starenju stanovništva.

5 Član 60 Zakona o socijalnoj i dječijoj zaštiti.

Određene kategorije ovih lica uživaju posebnu zaštitu, i to:

1) dijete:

- bez roditeljskog staranja;
- čiji roditelj ni je 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, zanemari vanja, 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.

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 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.

Prava iz oblasti socijalne i dječje zaštite se ostvaruju se u ustanovama socijalne i dječje zaštite koje mogu imati različite organizacione oblike (savjetovališta, dnevni centri, prihvatilišta, ustanove za smeštaj korisnika) i čiji osnivač može biti država, opština i drugo pravno (i fizičko) lice. Djelatnost u oblasti socijalne i dječje zaštite, odnosno pojedine usluge može, u skladu sa ovim zakonom pružati i udruženje, preduzetnik, privredno društvo i fizičko lice, u skladu sa zakonom. Ustanove socijalne i dječje zaštite obuhvataju ustanove za smještaj djece i mladih; ustanove za smještaj odraslih-invalidnih i starih lica; ustanove za odmor i rekreaciju djece i centre za socijalni rad.

Ustanove za smještaj, kao i ustanove za odmor i rekreaciju, obavljaju poslove smještaja, zaštite i vaspitanja djece bez roditeljskog staranja, djece čiji je razvoj ometen porodičnim prilikama, djece sa poremećajem u ponašanju, djece sa tjelesnom, mentalnom

i senzornom ometenošću, poslove smještaja i zaštite odraslih lica sa invaliditetom i starih lica, sportsko-rekreativne, kulturno-zabavne i vaspitno-obrazovne aktivnosti, kao i druge poslove u skladu sa zakonom i aktom o osnivanju. Porodični smještaj je oblik zaštite koji osigurava interes djeteta i zaštitu i boravak u porodičnom okruženju. Smještaj odraslih lica sa invaliditetom i starih lica ostvaruje se u ustanovi za smještaj odraslih lica sa invaliditetom i starih lica.

Centri za socijalni rad obezbjeđuju sprovođenje odgovarajućih oblika socijalne i dječje zaštite i neposredno pruža usluge socijalne i dječje zaštite, rješava u prvom stepenu o zahtjevima za ostvarivanje prava iz socijalne i dječje zaštite, prati i analizira pojave i programe od značaja za socijalnu i dječju zaštitu, podstiče, organizuje i preduzima aktivnosti u cilju sprječavanja i suzbijanja socijalnih problema, vodi evidenciju i prikuplja dokumentaciju o svim korisnicima socijalno zaštitnih prava i o materijalnom položaju porodica svih korisnika na teritoriji za koju je osnovan i vrši druge poslove u skladu sa zakonom i aktom o osnivanju.

## Usluge socijalne zaštite u lokalnim zajednicama<sup>6</sup> – potrebe i izazovi

Crnogorski sistem socijalne i dječje zaštite još uvijek ima izražene karakteristike centralizovanosti, sa sektorskim planiranjem, pasovnim položajem korisnika i centrima za socijalni rad kao osnovnim nosiocima socijalne i dječje zaštite u lokalnim zajednicama. Uloga lokalnih samouprava koje su u obavezi su da građanima obezbijede pristup uslugama koje su u njihovoj nadležnosti, još uvijek nije dovoljno afirmisana, uglavnom zbog ograničenih ljudskih i finansijskih resursa, nerazvijenog planskog pristupa u zadovoljavanju potreba korisnika/ca, te nedovoljno jasne podjele uloga i odgovornosti unutar sistema. Sa druge strane, način na koji su centri za socijalni organizovani i funkcionišu nije dovoljno podsticajan za razvoj usluga na lokalnom nivou, imajući u vidu da je aktuelni sistem zaštite zasnovan na sistemu prava, a ne usluga, i da su centri za socijalni rad dominantno orijentisani ka materijalnim davanjima. Takvo stanje za posledicu ima parcijalno zadovoljavanje potreba, preklapanje među pružaocima usluga, a nerijetko i nedostatak usluga (inkluzivni klubovi za mlade, nesrodničko hraniteljstvo za sve grupe korisnika, servisi psiho-socijalne podrške pojedincima i porodici na terenu, itd.). Nedovoljna ponuda usluga u zajednici, opet, otvara prostor za korupciju i diskriminaciju i dovodi do toga da službe „biraju“ korisnike, umjesto da korisnici biraju usluge.

Sa druge strane, razvoj novih socijalnih servisa i programa, uz veće korišćenje lokalnih resursa u vidu novih znanja i pristupa socijalnoj zaštiti ranjivih grupa, doprinosi uspostavljanju većeg kvaliteta tih programa<sup>7</sup> i širenju dijapazona usluga koje su dostupne građanima i građankama. Novi servisi, svojim sadržajem i obuhvatom korisničkih grupa, mogu da kompezuju nedostatak osnovnog sistema socijalnog staranja i podstaknu inovativne pristupe u poboljšanju kvaliteta života građana u lokalnoj zajed-

<sup>6</sup> Lokalna zajednica se definiše kao određena teritorijalna cjelina koja uključuje odgovarajuće institucije i strukture i u kojoj građani i građanke posredstvom sopstvenih i/ili zajedničkih resursa zadovoljavaju svoje životne potrebe.

<sup>7</sup> Subjektivno, kvalitet usluga u socijalnoj i dječjoj zaštiti postoji onda kada su korisnici/ce zadovoljni/e dobijenom uslugom, tj. kada su postignuti ciljevi usluga u skladu sa očekivanjima korisnika, ili su iznad njihovih očekivanja.

nici. Ovakav pristup ujedno naglašava komponentu prevencije institucionalnog zbrinjavanja korisnika/ca što je jedan od ciljeva Strategije razvoja sistema socijalne i dječije zaštite 2013 – 2017. Osim toga, on doprinosi diversifikaciji usluga, jačanju pluraliteta pružalaca usluga i racionalizaciji budžerskih sredstva (uključujući državni budžet i budžete lokalnih samouprava) time što podstiče odgovorno upravljanje resursima i veću iskorišćenost raspoloživih kapaciteta lokalne zajednice i samih korisničkih grupa. Konačno, razvijene rezidencijalne usluge smanjuju mogućnost zloropotreba, kao i zavisnost korisnika od usluga, posebno onih korisničkih grupa koje se zbog svojih godina, zdravstvenog stanja i slabe mobilnosti u velikoj mjeri oslanjaju na službe socijalne zaštite.

Imajući u vidu da je decentralizacija u pružanju socijalnih usluga posljednjih godina prepoznata kao jasan reformski prioritet, saradnja između sistema socijalne i dječije zaštite na centralnom i lokalnom nivou bilježi pomake, posebno zahvaljujući projektnim aktivnostima međunarodnih i nevladinih organizacija. Međutim, mreža socijalnih usluga koje su u nadležnosti lokalnih samouprava i dalje nije dovoljno razvijena i uglavnom je fokusirana na jednokratne pomoći u novcu, hrani i odjeći, kao i na oslobađanja od naknada koje ubira lokalna samouprava po različitim osnovama.

Posmatrano po korisničkim grupama, usluge socijalne zaštite u lokalnim zajednicama se u najvećem broju odnose na stara lica (21.9%), djecu sa smetnjama u razvoju (20.3%) i osobe sa invaliditetom (17.2%). U drugoj grupi su usluge namijenjene žrtvama porodičnog nasilja (ukupno 17.2%). Udio usluga za djecu, mlade i žene je veoma mali, imajući u vidu da se ovoj grupi korisnika/ca pruža tek svaka deseta usluga.<sup>8</sup> Nedovoljno su razvijene usluge koje podržavaju ostanak korisnika/ca u porodičnom okruženju, poput dnevnih boravaka za stara lica; ustanova za privremeni smještaj starih; prihvatilišta za beskućnike; sigurnih kuća za smještaj žrtava zlostavljanja i trgovine ljudima. Problem predstavlja i stanovanje uz podršku za odrasla lica sa invaliditetom i djecu i mlade bez roditeljskog staranja, po prestanku institucionalnog smještaja.

Postoje evidentne razlike u pogledu obima, sadržaja i kvaliteta usluga između različitih lokalnih samouprava, kao i razlike u pogledu dostupnosti usluga korisnicima/cama iz gradskih i ruralnih područja. Kada je u pitanju pluralitet pružalaca usluga socijalne zaštite na lokalnom nivou, najznačajniji akteri su nevladine organizacije, u procentu od 80%, zatim javne ustanove, lokalne samouprave i opštinske organizacije Crvenog krsta. Razlozi za to leže u činjenici da su javne ustanove i lokalne samouprave pretežno okrenute tradicionalnim korisnicima socijalne zaštite, dok je postupak za ostvarivanje prava na korišćenje socijalnih usluga više formalizovan u odnosu na procedure koje primjenjuju nevladine organizacije. Uprkos porastu potreba za uslugama socijalne i dječije zaštite, identifikovani su nedovoljni kapaciteti centara za socijalni rad, posebno u pogledu regulatornih mehanizama za uspostavljanje odgovarajućih standarda pružanja usluga, kroz različite vidove inspekcije i supervizije.<sup>9</sup>

Sa druge strane, uočljiva je razlika u stepenu razvoja i sadržaja usluga u onim opštinama koje su razvile planski pristup sistemu socijalne i dječije zaštite i socijalne politike, uopšte, kroz lokalne planove socijalne inkluzije. Ovi planovi su omogućili bolje prepoznavanje prioriteta i socijalnih servisa i identifikovali potencijalne partnere u zajednici, na osnovu kojih treba formirati multiresorska tijela za razvoj usluga. Međutim, uprkos razvijenom strateškom okviru, problem predstavljaju nedovoljni kapaciteti i resursi za njegovu implementaciju, kao i nedovoljna informisanost građana i građanki, usljed koje jedan broj socijalno marginalizovanih osoba, bez adekvatnih komunikacija sa lokalnom sredinom, ostaje izvan sistema zaštite. Pored nedostatka različitih organizacionih modela u pružanju usluga, sistem identifikovanja i međusobnog upućivanja korisnika takođe nije dovoljno definisan, kao ni kriterijumi za korišćenje usluga, mehanizmi za mjerenje efekata usluga i zadovoljstva korisnika, te procedure za ispitivanje primjedbi i pritužbi korisnika. Naime, razlikovanje prava, oblika zaštite, mjera i usluga nije dovoljno jasno, pa su njihovi sadržaji podložni različitim interpretacijama što otežava praćenje stanja i izvještavanje u ovoj oblasti.

## PREPORUKE

- Osnažiti institucionalne mehanizme i kapacitete nosilaca razvoja socijalnih servisa u lokalnoj zajednici, uz aktivno učešće građana - korisnika u planiranju usluga i mjera socijalne i dječije zaštite;
- Razviti sistem praćenja i evidentiranja socijalno-zaštitnih potreba stanovništva, između ostalog, kroz definisanje indikatora za prepoznavanje socijalnih grupa kojima su usluge najpotrebnije;
- Jačati metode planiranja, pružanja i prestanka korišćenja usluga - posebno metode za ocjenjivanje efekata usluga - kroz razvoj individualnih planova usluga, praćenje zadovoljstva korisnika i transparentne žalbene procedure;
- Razviti kapacitete opština da shodno shodno utvrđenim prioritetima i raspoloživim resursima sprovede proces standardizovanja i licenciranja usluga za koje su nadležne, te da otkupljuju usluge od pravnih ili fizičkih lica<sup>10</sup> posebno od nevladinih organizacija koje imaju iskustvo u pružanju usluga ili su koristile budžetska i druga namjenska sredstva (npr. sredstva od igara na sreću) kako bi podstakle razvoj socijalnih servisa u lokalnoj zajednici;
- Razviti mehanizme za izbor pružalaca usluga, kao i za internu i eksternu evaluaciju sadržaja i kvaliteta usluga, što je do sada bila jedna od najslabijih karika sistema. Posebno podržati razvoj servisa koji nude kompatibilna i višenamjenska rješenja, obezbjeđuju koninuirani rad sa korisnicima, a prepoznati su kao prioritetni od strane lokalnih aktera;
- Organizovati kontinuirane edukacije za predstavnike/ce lokalnih samouprava, nevladinih organizacija i institucija kako bi se ujednačio nivo znanja i vještina o strukturnim (lokacija, prostor, oprema, osoblje i organizacija posla) i funkcionalnim (prijem korisnika, procjena potreba korisnika, planiranje pružanja usluga u sadržaju i vremenu, itd.) standardima pružanja socijalnih servisa;

<sup>8</sup> Strategija razvoja sistema socijalne i dječije zaštite 2013 – 2017, str. 7.

<sup>9</sup> Isto, str. 9.

<sup>10</sup> Prema Zakonu o lokalnoj samoupravi, opština, shodno načelima konkurencije i javnosti, može povjeriti pravnom ili fizičkom licu, odnosno državnom, profitnom ili neprofitnom sektoru, vršenje usluga koje su u njenoj nadležnosti. Ovo je posebno važno imajući u vidu da opštine, u suprotnom, treba da realizuju socijalne usluge i da ih istovremeno kontrolišu i evaluiraju.