

Марко Д. Милановић
Београд

Марија Д. Васић
Центар за социјални рад, Пирот

ПРОЦЕНА СТАЊА ПРИМЕНЕ ПРАВИЛНИКА О ОРГАНИЗАЦИЈИ, НОРМАТИВИМА И СТАНДАРДИМА РАДА ЦЕНТАРА ЗА СОЦИЈАЛНИ РАД – ИЗ ПЕРСПЕКТИВЕ СТРУЧЊАКА ЦЕНТАРА ЗА СОЦИЈАЛНИ РАД*

Сажетак

Систем социјалне заштите је у последњих година постепено реформисан, при чему су највеће промене спроведене на нивоу центара за социјални рад (ЦСР) – мења се улога ЦСР, уводе организационе промене и промене у методологији стручног рада.

Ово истраживања има за циљ да евалуира примену Правилника о организацији, нормативима и стандардима рада центра за социјални рад (Правилник) из перспективе запослених у ЦСР у Србији, као стручњака који непосредно раде са корисницима и примењују Правилник у свакодневном раду.

* Истраживање је финансирано од стране УНИЦЕФ-а, у оквиру пројекта „*Youth Employment and Management of Migration*” (YEM), подржаног од стране MDG Fund

Истраживање је реализовала Асоцијације центара за социјални рад, а уз техничку подршку од стране УНИЦЕФ-а. Техничка подршка од стране УНИЦЕФ-а обухвата обуку истраживача, методолошку подршку током истраживања, обраду резултата и подршку приликом писања извештаја, док је истраживачки тим Асоцијације центара за социјални рад био одговоран за организацију истраживања, прикупљање података, израду препорука и извештаја.

Истраживањем је обухваћено 283 радника запослених у 23 ЦСР-а из свих регија Србија без Косова (12.7% популације), а организовано је и 8 фокус група и 20 интервјуа.

Док правилник повећава могућност партиципације корисника, ограниченост времена које радници могу да посвете кориснику доводи у питање њихову стварну партиципацију. Организација вођења случаја и супервизија је позитивно оцењена, при чему се поставља питање потребе административне супервизије за искусније раднике. Као велики недостатак Правилника запослени виде произвољно дефинисане нормориње броја запослених, при чему је потребно на емпиријским основама евалуирати задате норме и развити систем нормирања. Као други недостаци, наводе се недовољно развијене процедура рада и стручних знања потребних за примену предвиђених задатака, као и преобимна администрацијом. Веома важан фактор, невезан за Правилник је непостојање адекватних механизме вредновања рада и контрола квалитета рада запослених, што директно утиче и на рад са корисником и оптерећеност квалитетних радника.

Резултати указују на то да доношење Правилника представља значајан напредак у уређењу система и прилагођавања система потребама корисника, али да сами ефекти примене зависе у великој мери и од других карактеристика система.

Кључне речи: Правилник о организацији, нормативима и стандардима рада центра за социјални рад, евалуација, стручни радници, центар за социјални рад, супервизија, вођење случаја, нормирање

КОНТЕКСТ ИСТРАЖИВАЊА - РЕФОРМА СОЦИЈАЛНЕ ЗАШТИТЕ

Систем социјалне заштите у Србији је у последњих 10 година постепено реформисан. Центри за социјални рад (ЦСР), као основне институције социјалне заштите трансформисани су 2008-е године, доношењем Правилника о организацији, нормативима и стандардима рада центра за социјални рад¹⁾ (Правилник), а 2011-е године донет је нови Закона о социјалној заштити²⁾ (Закон). Овим процесима потпуно централизован систем социјалне заштите, у коме је доминантан начин пружања подршке био административан, остваривањем дефинисаних права или измештањем корисника

1) „Службени гласник РС“, бр. 59/2008 и 37/2010

2) „Службени гласник РС“, бр. 24/2011

из своје средине и смештајем у одговарајућу установу социјалне заштите, трансформише се у отворен систем, заснован на концепту услуга у социјалној заштити и плурализму пружаоца услуга, са успостављеним регулаторним механизмима лиценцирања установа и појединаца и наглашеним принципом партиципације корисника. Од „пружања помоћи појединцима и породицама“, где се корисник сагледава као пасиван прималац помоћи, без утицаја на одлуке о мерама социјалне заштите, фокус система социјалне заштите се помера на оснаживање корисника за самосталан и продуктиван живот у друштву, спречавање и отклањање последица социјалне искључености и подршка кориснику да остане у његовом природном окружењу докле год је то могуће, а уз његово пуно учешће у доношењу одлука важних за његов живот.

Један од основа реформе је деинституционализација социјалне заштите. Уводи се појам услуга у социјалној заштити насупрот до тада дефинисаних права и омогућава укључивање и других пружаоца у обезбеђивање социјалних услуга осим установа социјалне заштите (НВО, приватна лица, правна лица чији оснивач није држава...). Укључивање различитих актера у систем социјалне заштите доводи до једног од основних принципа савременог приступа социјалној заштити - плурализама социјалних програма и пружаоца услуга, у којима је могуће препознати улогу свих учесника: грађана, волонтера, корисника, организација цивилног друштва, локалних власти, привреде и приватних предузетника, јавних установа и државе. На тај начин у цивилни сектор добија препознатљиву улогу и један је од фактора за испуњавање социјалних функција државе.

Друга кључна карактеристика промене је да се тежи пружању услуга у природном окружењу корисника, у месту где он живи и где има успостављене социјалне односе са другим људима, уз укључивање свих ресурса и снага самог корисника и његове личне и друштвене социјалне мреже. Ово подразумева увођење нових приступи у рад, промоција праксе засноване на подацима и нови, еманципаторски приступи засновани на људским правима, оснаживању корисника и инклузији. У складу са промењеном парадигмом социјалног рада, основни послови институција и пружаоца услуга у социјалној заштити одређује се препознавање потреба корисника, ризика и ресурса за његов развој и пружање услуга како би се унапредила самосталност и квалитета живота корисника.

Улога ЦСР се у овом контексту од процене животних тешкоћа корисника („шта није у реду“) и пружања помоћи у виду

остваривања прописаних права мења у препознавање потреба, снага и ризика за датог корисника, пружање индивидуализованих услуга и координација услуга за сваког корисника како би се што адекватније одговорило на његове потребе. Како би ЦСР могао одговорио на ове промене, Правилником се потпуно мења методологија и организација рада ЦСР.

Промене у организацији рада центра огледају се у увођењу унутрашњих организационих јединица, служби. У центру постоје најчешће четири службе: служба за заштиту деце и младих, служба за заштиту одраслих и старих, служба за правне послове и служба за финансијско-административне и техничке послове. Тим се формира за конкретног корисника, а чланови тима су променљиви и чине га стручњаци који по својим знањима и вештинама најбоље могу одговорити на потребе конкретног корисника. Уводи се метод вођења случаја као основни метод рада и дефинишу се нова радна места: водитељ случаја, супервизор и руководиоца службе. Правилник промовише појединачну, насупрот колективној одговорности, која је карактеристична за до сада уобичајени тимски рад у центру. Правилником се по први пут јасно дефинишу јавна овлашћења центра за социјални рад, уводе се неодложне интервенције и степени приоритета поступања, дефинише се план услуга као основни документ који је „водич“ у заштити корисника и који обухвата све укључене пружаоце услуга. Остваривање квалитета живота корисника, као основни циљ ангажовања центра за социјални рад и поштовање његових права, осим промене начине организације захтевали су и значајне промене у знањима и вештинама којима стручни радници центара располажу.

СВРХА И ЦИЉ ИСТРАЖИВАЊА

Основна тема истраживања је примена и ефекти примене Правилника о организацији, нормативима и стандардима рада центра за социјални рад из перспективе запослених у центрима за социјални рад у Србији. Иако је Правилник увео свеобухватне промене у рад ЦСР, није успостављен систем мониторинга нити је до сада евалуирана његова примена. Представници праксе износе проблеме у примени Правилника, али до сада удружења која представљају праксу у социјалној заштити у Србији нису организовали шире истраживање како би емпиријски проверили своје тврдње. Како је у Србији у току ревизија секундарног законодавства у области социјалне заштите, истраживање је

временски позиционирано на почетак процеса ревизије Правилника и израда Акционог плана Министарства рада, запошљавања и социјалне политике за имплементацију Закона о социјалној заштити. У том контексту, основна сврха истраживања је да обезбеди емпиријске засноване препоруке представника праксе у процесу ревизије Правилника и генерално омогући континуирано учешће запослених у ЦСР у процесу развоја система социјалне заштите. Главни корисник података добијених кроз истраживања је, осим саме Асоцијације центара за социјални рад, Министарство рада, запошљавања и социјалне политике које ће податке добијене кроз ово истраживање користити приликом ревизије Правилника и генерално планирања развоја социјалне заштите и изградње компетенција стручних радника у периоду у наредном периоду. Како се Правилник пре свега односи на организацију рада ЦСР, нормативе и стандарде рада, за правилно разумевање резултата истраживања важно је разумети, осим нове улоге ЦСР и кретање броја корисника и броја запослених, односно схватити којим ресурсима за примену Правилника ЦСР располаже. У том смислу пре самих резултата емиријских истраживања биће приказани и доступни подаци о људским ресурсима ЦСР.

Општи циљ истраживања је генерисање знања о примени Правилника, односно примени методологије вођења случаја и организације стручног рада у ЦСР у Србији из перспективе стручних радника. Специфична истраживачка питања на која је истраживање покушало да пружи одговор су:

1. Колико стручних радника је запослено у ЦСР? Који је однос броја стручних радника и корисника?
2. Какв је став запослених у ЦСР према Правилнику и утицају Правилника на рад ЦСР?
3. Које су баријере за примену Правилника?
4. У којој мери се имплементира методологија вођење случаја и које се потешкоће јављају у пракси?
5. Које обуке запослени у ЦСР виде као најпотребније за квалитетнији рад са корисницима?
6. Шта је потребно унапредити како би се корисницима pruжила што боља услуга?

МЕТОДОЛОГИЈА

У истраживању је примењена и квалитативна и квантитативна методологије, а истраживање је реализовано кроз три фазе.

Током прве фазе, на основу анализе доступних докумената и интервјуа са запосленима у ЦСР и стејкхолдерима укљученим у процес развоја и примене Правилника, креиран је упитник за квантитативни део истраживања. Циљ интервјуа је био да се обезбеди релевантност налаза истраживања за све учеснике у систему социјалне заштите и унапреди садржинска ваљаност инструмента за процену. Током ове фазе анализирани су и подаци о броју запослених стручних радника и броја корисника на основу извештају Републичког завода за социјалну заштиту „Извештај о раду центара за социјалну рад у Србији у 2011. години“ који је објављен јула 2012³⁾.

Током друге фазе реализовано је квантитативно истраживање на узорку радника запослених у ЦСР. Узорак је стратификован и одређен у односу на два критеријума: позицију на којој је особа запослена и географску распрострањеност ЦСР по регијама Србије, без Аутономне Покрајине Косово и Метохија.

У трећој фази истраживања реализовано је 8 фокус група са запосленима у ЦСР-у како би се припадници праксе укључили и у процес интерпретације налаза и креирања препорука. Основно ограничење истраживања, потиче из самог циља истраживања а то је да слика перспективу радника запослених у ЦСР, тако да су подаци засновани само на искуствима запослених у ЦСР. У том смислу, потребно је приликом тумачења налаза увек имати у виду да се подаци пре свега односе на ставове запослених у ЦСР.

Подаци су прикупљени у периоду март – април 2012-е године електронским путем.

У истраживању је учествовало 283 радника запослених у 23 ЦСР-а из свих регија Србија без Косова (Слика 1), што представља 12.7% од укупног броја запослених стручних радника и радника запослених на руководећим положајима. У односу на популацију, узорак обухвата нешто више запослених из ЦСР са седиштем на територији Шумадије и западне Србије (38.5%) и Јужне и источне Србије (33.9%), а у мањој мери су учествовали запослени у ЦСР са седиштем на територији Војводини (19.4%) и Београда (8.3%). У истраживању су учествовали запослених свих старосних група.

3) Извештај преузет са интернет адресе: <http://www.zavodsz.gov.rs/PDF/izvestavanje/Izvestaj%20o%20radu%20CSR%202011%20-.pdf>

Структура испитаника по полу није уједначена, већ су претежно заступљене жене (84.5%), што одговара структури популације запослених у ЦСР. У истраживању је учествовало највише водитеља случаја, а запослени на већини осталих позиција су заступљени у једнакој мери (Слика 1). Због малог броја радника запослених на пријему, а како је на основу почетне анализе утврђено да они имају сличне ставове према Правилнику као запослени на обезбеђењу материјалне подршке, у коначној обради ови радници су груписани у једну категорију.

Слика 1. Структура испитаника у односу на позицију на којој су запослени



У истраживању су учествовали и припадници свих професија запослених у ЦСР: социјални радници са вишом школом, социјални радници са факултетом, психолози, педагози, правници, социолози, специјални педагози, дефектолози и андрагози.

АНАЛИЗА ЉУДСКИХ РЕСУРСА СИСТЕМА СОЦИЈАЛНЕ ЗАШТИТЕ

Према извештају Републичког завода за социјалну заштиту, у 2011-ој години у центрима је било запослено укупно 3235 радника. Од тога је 1790 стручних радника било запослено на пословима социјалног рада: 994 на позицији водитеља случаја, 133 на позицији супервизор-водитељ случаја и 109 само на

позицији супервизора. Преосталих 557 стручних радника, међу којима је 282 правника, класификовани су као други стручни радници запослени на пословима социјалног рада. Како правници не могу да обављају стручне послове вођења случаја и послове супервизије, можемо да закључимо да је на наведеним пословима током 2011. године било запослено 1508 стручних радника. Уколико посматрамо процентуални однос радника запослених на различитим позицијама, водитељи случаја и супервизори који су истовремено и водитељи случаја, односно радници који директно раде са корисницима на вођењу случаја чине око 62.9% стручних радника, само супервизори чине 6.1% стручних радника, 15.7% стручних радника чине правници, док 15.4% стручних радника чине други стручни радници. У ЦСР, осим радника запослених на неодређено време ради и 43 приправника и 258 особа запослених на одређено време.

Број корисника система социјалне заштите у 2011-ој години износио је 584.828, од тога 37.3% корисника чине деца и млади до 26 година, а 62.7% одрасла и стара лица. На активној евиденцији на дан 31.12.2011. године налазило се 469.188 корисника.

Уколико као процену оптерећености једног стручног радника узмемо однос броја корисника на активној евиденцији на дан 31.12.2011. године са једне и број водитеља случаја, супервизора који су и водитељи случаја и друге стручне раднике који нису правници са друге стране, добијамо процену оптерећености од 334 корисника по стручном раднику који директно раде са корисницима. Ако претпоставимо да, осим ових стручних радника, и сви супервизори раде са корисницима, приправници и сви радници запослени на одређено, онда добијамо максимални број радника који може да ради са корисницима. Овај број обухвата 1809 радника који могу директно да раде са корисницима, па је онда минимална процена оптерећености 259 корисника по стручном раднику. Тачан број налази се сигурно негде између 259 и 334, али ће се у даљем приказу као оптерећеност запослених узети минимална процена. Ова процена важи за све кориснике, али од значаја је проценити и број корисника по водитељу случаја по службама. Уколико минималну оптерећеност запослених на вођењу случаја проценимо као однос броја корисника који не користи различита права на новчану помоћ, не рачунајући кориснике једнократне новчане помоћи, и броја водитеља случаја, супервизора и приправника, онда можемо да грубо проценимо да један водитељ случаја у просеку води 314 случајева. Наиме, број водитеља случаја, супервизора и приправника износи 1279,

наведене облике новчане помоћи прима 182.877 корисника, број осталих корисника износи 401.951, а од тога 45.5% чине деца и млади (182.891 корисника), и 54.5% корисника чине одрасли и стари (219.060 корисника). Уколико упоредимо број корисника на вођењу случаја и броја особа запослених у служби за децу и младе и служби за одрасле и старе, можемо да закључимо да водитељи случаја у служби за одрасле и старе раде са два пута већим бројем корисника него запослени у служби за децу и младе.

Када анализирамо кретање броја корисника ЦСР-а и броја запослених у периоду 2008-2011. година, периоду када је на снази Правилник а за који постоје статистички подаци о броју корисника и броју запослених, можемо да закључимо да је у овом периоду дошло до повећања броја корисника за 15.2% и повећања броја запослених за 6.4%. Број корисника у периоду 2008-2010. година је стабилно растао - 7.5% током 2009. године и 7.6% током 2010. године, да би у 2011. години дошло до смањења броја корисника за 2.2%. Уколико претпоставимо да се структура запослених у периоду 2008-2011. година није значајно мењала, као ни однос укупног броја корисника током године са бројем корисника на активној евиденцији, на основу броја корисника и броја запослених у периоду 2008-2011. година можемо да закључимо да током примене Правилника долази до благог повећања броја корисника у односу на број стручних радника, за 6.2% по стручном раднику. Док је 2008 године број корисника по стручном раднику који директно ради са корисником износио 244, 2009-е године овај број је износио 260, а 2010-е године 266.

Ипак уколико се посматра број пренетих корисника из 2010-е у 2011-у годину и број пренетих корисника из 2011-у у 2012-у годину добија се потпуно другачија слика. Наиме, док је на крају 2010-е године било 369.686 корисника, на крају 2011-е било је 469.188 корисника, што представља повећање од 26.9%, односно од 99.502 корисника, док је број стручних радника остао на скоро истом нивоу. Осим података који се односе на период важења Правилника, приликом тумачења утицаја Правилника и става радника о оптерећењу запослених везано за доношење Правилника, треба имати у виду да се број корисника у периоду 2006-2008. година, дакле непосредно пред доношење Правилника повећао са 424.798 на 516.907, односно за 92.109 корисника (21.7%). У том смислу, често приписиван недостатак Правилнику да је довео до повећања оптерећености стручних радника морамо узети са резервом. Број корисника у односу на број стручних радника се континуирано повећавао и пре самог доношења Правилника и

током примене Правилника па је питање да ли би и како систем одговорио на овај прилив и да није било реформи.

РЕЗУЛТАТИ ИСТРАЖИВЊА

Став према правилнику и оствареност планираних ефеката:

Запослени имају подељен став према Правилнику: 44.2% испитаника има позитиван став, 18.4% неутралан, док 37.5% има негативан став. Највише запослених сматра да правилник није остварио планирани утицај (47.0%), велики део сматра да је остварио позитиван утицај (38.2%), док 14.8% сматра да Правилник има негативан утицај на рад ЦСР-а. Запослени су у оквиру отвореног одговара могли да наведу разлоге за позитиван, односно негативан став према Правилнику. Тематском анализом идентификован је 21 разлог на основу којих запослени у ЦСР просуђују квалитет решења датих у Правилнику (Табела 1).

Као главне позитивне ефекте Правилника на рад ЦСР препознаје се допринос поштовању процедура (56.2%), одговорности и ажурности у раду са корисницима (49.5%) и заштита најбољег интереса корисника (47.7%). Исто тако запослени сматрају да се увођењем Правилника корисник ставља у фокус интервенције, да Правилник доприноси усклађености услуга са потребама корисника, доприноси индивидуализованом приступу у раду са корисником (51.2%) и отвара могућност веће партиципације за корисника (42.2%). Правилник има и дугорочно позитиван утицај на компетенције запослених јер успоставља контекст који подстиче целоживотно учење.

Иако Правилник генерално доприноси одговорности и ажурности у раду, индивидуализованом приступу кориснику и ствара основ за партиципацију, запослени нису сигурни у којој мери он заиста доприноси квалитету у раду са корисником и реалној партиципацији корисника. Као један од главних негативних ефеката запослени виде повећање времена потребног за администрацију што доводи до смањења времена које запослени могу да посвете теренском раду и директном раду са корисником. Највећа промена у расподели времена односи се на водитеље случаја, који извештавају да сада троше у просеку 61.1% времена на администрацију у односу на досадашњих 31.1%, односно два пута више. У том смислу 88.3% запослених сматра да треба да

буде мање административног рада, а 45.6% сматра да треба да буде више теренског рада. Мало времена које запослени могу да посвете раду са корисником не оставља довољно простора за развој однос са корисником и тек 22.0% водитеља случаја сматра да има довољно времена да са корисницима детаљно размотри могуће услуге и кораке у њиховој заштити.

Табела 1. Разлози за позитивне и негативне ставове према Правилнику

ГРУПЕ РАЗЛОГА	РАЗЛОЗИ
Разлози за позитиван став	– Повећана лична одговорност запослених у ЦСР – Унапређена ажурност у поступању и поштовање рокова – Унапређена могућност партиципације корисника – Правилник поставља интерес корисника на прво место – Успоставља потребу за сталном едукацијом
Разлози и за позитиван и за негативан став	– Јасноћа задужења и процедура – Квалитет менаџмента у ЦСР и ефикасност у раду – Квалитет рада са корисником – Увођење супервизије – Тимски рад
Разлози за негативан став	– Недовољан број стручних радника у односу на број корисника – оптерећеност – Недовољни материјални ресурси ЦСР – Недовољни ресурси локалне заједнице – Недовољно ресурса за организације рада у малим центрима – Недовољне компетенције ВС за рад са свим групама корисника – Недовољна информисаност о Правилнику пре него што је донет – Нагlost промене – Неприлагођеност контексту и неприхватања инпута из праксе – Повећана администрација – Смањено време које може да се посвети кориснику – Губитак идентитета професије – Генерално негативан став према било каквој промени

Највећи број запослених сматра да Правилник генерално довео већег оптерећења послом, 51.9% запослених сматра да оптерећеност није у граници прихватљивог. При томе 77.4% испитаника сматра да оптерећеност негативно утиче на квалитет

рада. Као основне разлоге за повећано оптерећење запослени виде повећање администрације, то што је део радника који је директно радио са корисницима прешао на позиције супервизора и руководиоца, али и повећање броја корисника. Запослени исто тако нису сигурни да ли Правилник доводи до веће ефикасности и економичности у раду – 47.0% није сигурно, док преостали број радника има подељено мишљење.

Баријере за примену Правилника:

Основна баријера за примену Правилника су недовољни ресурса ЦСР-а, како материјални тако и људски. Иако је Правилник донет пре четири године, још увек ниси испуњени нормативи прописани Правилником. Запослени сматрају да и када би били испуњени, то не би било довољно за адекватно примену Правилника. На свим фокус групама запослени су изнели став да су нормативи донети произвољно, без емпиријске провере, односно да заснованост норматива само на броју становника није адекватна.

Проблем за Примене правилника је и недовољна развијеност услуга на нивоу локалне заједнице. Од услуга у локалној заједници, запосленима у највећој мери недостају различити облици хитног смештаја, односно прихватишта, а пре свега прихватиште за одрасла и стара лица. Осим тога, као важне услуге које нису у довољној мери развијене запослени наводе и: дневне боравке за особе са инвалидитетом, старе, душевно оболеле и младе, сигурне куће и куће на пола пута, програме социјално-едукативних услуга за подршку младима са поремећајима у понашању у циљу примене васпитних налога.

Један од великих проблема за ЦСР уопште, али и примену Правилника је то што не постоје механизми вредновања квалитетног рада, санкционисања неквалитетног рада, при чему се добри радници оптерећују предметима: 55.1% испитаника сматра да се неадекватно обављање послова не санкционише, док 44.2% сматра да се не вреднује квалитетан рад са корисником, а 44.9% да нису сви водитеља случаја у подједнакој мери оптерећени послом.

Проблеми у примени Правилника настају и због неприлагођености Правилника контексту у Србији, пре свега образовном профилу стручних радника. Док је у већини других земаља, структура запослених таква да у центрима углавном раде социјални радници, у Србији у центрима раде различите професије, а социјални радници на факултету у оквиру основних студија не

пролазе кроз програме специјализације за различите области рада. Различитост струка и компетенција запослених је у директном конфликту за изједначавањем послова свих запослених, при чему су сви стручни радници који раде са корисницима водитељи случаја, без обзира на професију. На тај начин се од припадника свих струка захтева да обављају послове за које током школовања нису стицали компетенције. Исто тако, ово онемогућава да се у пуној мери искористи широк спектар компетенција различитих струка, који би били за социјалну заштиту кориснији уколико би се бавили својом струком а не вођењем случаја.

„Ја разумем колеге (психологе) да су фрустрирани и да им је тешко да воде случај од почетка до краја. То није оно за шта су се школовали, а и мени психолог много више значи као психолог, а не као водитељ случаја. Пошто су сада заузети као водитељи случаја тешко могу да их добијем када ми треба“

Социјални радник, фокус група

„Нисмо ми школовани да будемо ‘3 у 1’ (соц. радник, психолог и педагог)“

Социјални радник, фокус група

Један од практичних проблема који се јавља је потреба да корисници потписују велики број докумената заједно са водитељем случаја, као потврду партиципације, што је незгодно корисницима, јер стално треба да долазе, а често доводи до отежања процеса док се не скупе сви потребни потписи. Реална партиципација корисника према ставу запослених није у довољној мери присутна, иако је повећање партиципације корисника једна од основних циљева доношења правилника (Слика 2).



Примена методологије вођења случаја:

Методологија вођења случаја се примењује у свим ЦСР. Као основни проблем у примени послова вођења случаја запослени наводе да документација и процедуре које би обезбедиле примену нису у довољној мери разрађене и специфичне, нити прилагођене потребама праксе. Неки обрасци су сувише општи и опширни, док други ни не постоје. Запослени као поступке који су најпроблематичнији у примени наводе евалуација планова пружања услуга, поновни преглед и усмерену процену.

Правилник не раздваја јасно поновни преглед/ процену и евалуацију. Евалуација предузетих услуга и мера заштите није јасно дефинисана, нити је одређено шта чини послове евалуације и како су они повезани са поновном проценом. Не постоји процедура, нити документација на основу које се реализују и документују активности евалуације и спојена је са поновним прегледом. Став запослених је да је поновни преглед преопширан и не доприноси квалитету рада а одузима време. Осим тога, циљеви поновног прегледа нису у складу са обрасцем процене који је намењен бележењу и поновног прегледа и евалуације.

Запослени имају проблема и када је потребно урадити усмерену процену, са једне стране због презаузетости стручњака вођењем случаја, али и недовољних и неадекватних знања за усмерену процену.

Иако рад пријемне канцеларије није део поступка вођења случаја, ипак је важна за само вођење случаја. Запослени у пријемној канцеларији као основни проблем, истичу превелику одговорност у смислу да одлучују о томе да ли да се отвори случај и одређује приоритет поступања, а да нису у могућности да провере информације на основу којих доносе одлуке са једне стране. Исто тако, рад пријемне канцеларије није јасно регулисан Правилником, нити постоји методологија одређивања ризика нити стандарда рада у пријемној канцеларији.

Већина водитеља случаја позитивно евалуира ефекте увођење супервизије (56.9%). Подржавајућу функцију супервизије запослени виде као најкориснију, затим едукативно-развојну, а као најмање корисну виде административну функцију супервизије. Запослени сматрају да административна функција, која се састоји од тога да водитељ случаја самостално не може да донесе скоро ниједну важну одлуку, и да свако документ мора да потпише супервизор није потребна код искуснијих радника, супервизоре

оптерећује, а нереално је да супервизор може да буде упознат са свим предметима водитеља случаја.

Центри се значајно разликују у учесталости групне супервизије, од неколико пута недељно до пар пута годишње, иако запослени групну супервизију видео као веома корисну. Један од недостатака Правилника је и што нису обезбеђени инструменти ни процедуре за рад супервизора, па сваки супервизор сам осмишљава начин документовања поступака супервизије. Због преоптерећености, супервизори најчешће раде и као водитељи случаја у мери у којој омета адекватно вршење супервизијског посла.

Потреба за обукама

Запослени у ЦСР генерално сматрају да су им пре свега потребне обуке из комуникацијских вештина и вештина медијације (60.5%), као и за обуке које се односе на вештине потребне за спречавање издвајања детета из породице и за само издвајање детета из породице уколико дође до тога. У том смислу највише их интересује обуке које се односе на: поступак издвајања детета из родитељске породице (54.9%), доношењу одлуке о корективном надзору над вршењем родитељског права (50.5%), доношење одлука о мерама старатељске заштите (46.7%), подршка породицама у циљу спречавања издвајања детета из породице (44.0%). Запослени су исто тако заинтересовани и за обуке које се односе на примену општег протокола за заштиту детета од злостављања и занемаривања (40.8%).

Од обука које се односе на вештине вођења случаја, 34.6% запослених сматра да им је потребна обука на тему процене снага и ресурса корисника, док 32.2% запослених сматра да су им потребне обуке у циљу унапређења вештина планирања и евалуације рада.

Као најадекватније запослени процењују обуке у трајању од 1-4 дана. Следећи по пожељности начини стицања компетенција су различити облици размене знања у оквиру ЦСР (организовање радионица на различите теме које размењују колеге, учење кроз супервизијски процес) и путем штампаних материјала (приручници, смерници за поступање, израда збирки примера добре праксе). Запослени наводе недовољно средстава ЦСР-а за обуке као основни разлог уколико нису прошли неку од обука коју сматрају важном за њихов посао.

Како унапредити функционисање ЦСР-а из угла запослених

Најважније развити капацитете самог ЦСР-а, а затим услуге у заједници, сарадње са институцијама у локалној заједници и нивоа свести заједнице о улози ЦСР-а.

У оквиру ЦСР је најважније је развити материјалне ресурсе, повећати број стручних радника, односно смањити оптерећење запослених, и унапредити компетенције водитеља случаја. Како у тренутној ситуацији није могуће повећање материјалних и људских ресурса ЦСР, истраживањем је више пажње посвећено изградњом компетенција водитеља случаја. Највећи број запослених, 52.8%, сматрају да је осим обука, за унапређење послова вођења случаја најважније појашњене процедура у смислу израде додатних смерница за поступање, израде примера добрих пракси у раду и поједностављење процедура. Израда додатних материјала, приручника и процедура за рад, најважнија је за планирање, евалуацију и усмерену процену.

Запослени сматрају да ЦСР има најбољу сарадњу са полицијом, Црвеним крстом, другим установама социјалне заштите и институцијама образовања. Ипак, и у односу на ове организације у просеку тек 46.2% испитаника сматра да је сарадња добра, док 40.3% сматра да не функционише у довољној мери. Са институцијама здравства и правосуђа тек 29.0% запослених изјављује да има добру сарадњу, а 53.1% сматра да сарадња не функционише адекватно.

ЗАКЉУЧАК И ПРЕПОРУКЕ

Основни закључак истраживања је да доношење Правилника представља значајан напредак у уређењу система и прилагођавања система потребама корисника. Ипак, иако Правилник даје добра решења, недовољно времена које запослени могу да посвете раду са корисником и генерално оптерећеност запослених доводи у питање реалне ефекте примене Правилника на квалитет рада са корисником. Питање на које треба да одговори ово истраживање је како повећати време које запослени могу да проведу у раду са корисником без повећања броја стручних радника и на тај начин омогућити реалну партиципацију корисника? Уштеда у времену се може остварити кроз повећање компетенције, па тиме и ефикасности радника, повећањем броја радника који могу да

раде са корисницима, јаснијим одређењем стручних поступака и смањењем времена које се троши на администрацију, унапређењем менаџмента и уређењем односа са другим институцијама. На краткорочном нивоу могуће је преиспитати: адекватност документације и њену прилагођеност потребама стручног рада, разрадити процедуре и критеријуме рада, модификовати процес супервизије, креирати водиче за сарадњу са другим системима. На средњерочном нивоу потребно је, на емпиријским основама евалуирати задате норме и развити систем нормирања који је осетљив на број корисника, структуру корисника, географску карактеристике и увести границе за максимално оптерећење стручних радника. Исто тако потребно је успоставити механизме вредновања рада, размотри положај различитих професија у систему социјалне заштите, односно адекватност унифицирања послова и увести нове позиције уколико је потребно, уредити сарадњу са другим системима на нивоу министарства. Битан аспект је и развој услуга на локалном нивоу. Дугорочно потребно је оснажити положај система социјалне заштите у односу на друге система, анализирати послове ЦСР-а, одреди које послове ЦСР треба да ради а које не и уколико је потребно лобирати за промену законодавства. Један од великих недостатака самог Правилника је његова недовољна одређеност што се тиче процедура за обављање стручних послова, а процедуре нису нигде другде одређене. То доводи до неуједначености праксе, несигурности код стручних радника да ли раде адекватно или не и произвољности у тумачењу.

На основу до сада реченог, како би се унапредила примена Правилника и сам Правилник најважније је на емпиријски заснованим подацима развити норматива рада у центрима за социјални рад и развити нормативе осетљиве и на број корисника, структуру корисника, географске и друге специфичности општине и развити систем подстицаја, тј. награђивања квалитетног рада и санкционисања неадекватног рада, односно развити систем менаџмента у ЦСР.

Осим тога, потребно је изградити конкретне и јасне процедура за примену свих стручних поступака са примерима добре праксе у раду, а пре свега за послове: планирања, евалуације и супервизије. Кључни документи, упутства, процедуре који недостају за спровођење Правилника, а које је потребно изградити су:

- Стандардизовани интервју за прикупљање података приликом пријема;
- Методологија за процену ризика која се користи приликом пријема;

- Креирање смерница када се отвара вођења случаја, а када то није потребно. Уколико је породица вишечлана потребно је укинути обавезу да се вођење случаја ради са сваким чланом понаособ;
- Развити методологију евалуације услуга и мера заштите и начин документовања активности евалуације, као и смерница када треба радити поновну процену, односно преглед а када не;
- Креирати методологију поновног прегледа у складу са задатим циљевима;
- Раздвојити у правилнику циљеве евалуација и поновног прегледа;
- Развити документацију потребну за супервизију и стандарде супервизије.

За искусне раднике потребно је укинути административну супервизију, тако да би могли да преузму пуну одговорност за свој рад, док би се административна супервизија задржала код нових радника, током првих година њиховог рада. Тиме би се и супервизорима, као најискуснијим радницима, омогућило да раде са корисницима уз пружање подржавајуће и едукативне супервизије што би допринело времену које стручни радници могу да посвете раду са корисником. У том контексту, административна супервизија и над искуснијим радницима би могла да се уведе по потреби.

Унапређење компетенција запослених најважније је у следећим доменима: вештинае планирања, евалуације, процене снага и ресурса корисника, комуникацијске вештина и вештине медијације, спречавања издвајања детета из породице и знања потребна за издвајања детета из породице (поступак издвајања, доношење одлуке о корективном надзору над вршењем родитељског права, доношење одлука о мерама старатељске заштите), примене општег протокола за заштиту детета од злостављања и занемаривања.

Што се тиче међусистемске сарадње најважније је унапредити сарадњу са системима здравства и правосуђа.

На локалном нивоу најважније је развити услуге привременог и дневног смештаја. Најважније је развити услуге хитног смештаја, односно прихватилишта, а пре свега прихватилиште за одрасла и стара лица. Осим тога потребно је радити на развоју следећих услуга: дневни боравци за особе са инвалидитетом, старе, душевно оболеле и младе, сигурне куће и куће на пола пута,

програме социјално-едукативних услуга за подршку младима са поремећајима у понашању у циљу примене васпитних налога.

Дугорочно је потребно уредити односе и послове система социјалне заштите и других система и оснажити положај система социјалне заштите генерално.

Marko D. Milanovic, Marija D. Vasic

**ASSESSMENT OF IMPLEMENTATION OF THE
RULEBOOK ON THE ORGANIZATION, NORM, AND
STANDARDS OF CENTERS FOR SOCIAL WORK
- FROM THE PERSPECTIVE OF THE EXPERTS**

Summary

The social welfare system in Serbia was gradually reformed in recent years, with the biggest changes implemented at the level of the Centers for Social Work (CSW), changing the role of CSR, introducing organizational changes and changes in the methodology of professional work.

This study aims to evaluate the implementation of the Rule-book on Centers for Social Work (Rule-book) from the perspective of employees in CSR in Serbia.

The study involved 283 professionals in 23 CSW from all regions of Serbia without Kosovo (12.7% of all professionals employed in CSW) in quantitative research. During qualitative part of the research 8 focus groups and 20 interviews were realized.

While regulation enhances the possibilities for the participation of beneficiaries of CSW, limited time case managers can devote to each beneficiary put into question their actual participation. The organization of case management and supervision was positively evaluated, but professionals raises the question of the necessity for administrative supervision, especially for more experienced workers. As a major drawback of the Rule-book professionals see arbitrarily defined norms for the number of employees, and emphasize the need to evaluate those standards on the empirical basis. Other deficiencies recognized by professionals was under-developed unclear operating procedures and insufficient knowledge needed for application of Rule-book, and too extensive administration. A very important factor, regardless of the Rule-book is the lack of adequate mechanisms for evaluating the performance of employees, which directly affects services of CSW and leads to the burden of professionals who do their jobs well.

Results indicate that the adoption of the Rule-book represents a significant advancement of social welfare system in Serbia, primarily in terms of the adaptation the system to user needs, but effects of the implementation of the Rule-book depend heavily on other features of the system, like quality of human resources, local services and other factors not in relation to Rule-book.

Keywords: Rule-book on Centers for Social Work, professionals, Center for Social Work, supervision, case management, norming

ЛИТЕРАТУРА

Правилник о организацији, нормативима и стандардима рада центра за социјални рад, „Службени гласник РС“, бр. 59/2008 и 37/2010

Закон о социјалној заштити, „Службени гласник РС“, бр. 24/2011

Resume

The social welfare system in Serbia was gradually reformed in recent years, with the biggest changes implemented at the level of the Centers for Social Work (CSW), changing the role of CSR, introducing organizational changes and changes in the methodology of professional work.

This study aims to evaluate the implementation of the Rule-book on Centers for Social Work (Rule-book) from the perspective of employees in CSR in Serbia.

The study involved 283 professionals in 23 CSW from all regions of Serbia without Kosovo (12.7% of all professionals employed in CSW) in quantitative research. During qualitative part of the research 8 focus groups and 20 interviews were realized.

The results suggest that increase in the workload of professionals employed in CSW, that was often connected with the Rule-book must be taken with caution. Number of users in relation to the number of professionals employed in CSW is continuously increasing, with sharp increase in the number of beneficiaries coinciding with the adoption of the Rule-book. This raises the question if and how the old system would responded to this increase in number of beneficiaries.

Professionals have divided attitude in relation to the Rule-book: 44.2% of respondents have a positive attitude, 18.4% neutral, and 37.5% have a negative. As a major positive impact professionals recognized the contribution to the compliance with procedures (56.2%), accountability and efficiency in work (49.5%) and the protection of the best interests of the beneficiaries (47.7%). Also, employees consider

that the introduction of the Rule-book puts beneficiaries in the focus of intervention, contributes to adjustment of services to the needs of beneficiaries, generally supporting individualized approach in working with the beneficiaries (51.2%) and improve participation of beneficiaries (42.2%).

Although Rule-book generally contributes accountability and efficiency in the work, individualization of approach to beneficiaries and creates a basis for participation, employees are not sure to what extent it really contributes to the quality of the work with the user and the real user participation. As one of the main negative effects of the Rule-book professionals recognize increase in the time needed for administration, leading to a reduction of time case manager can devote to fieldwork and for working directly with the beneficiaries. Most of the staff believes that the Regulations brought greater workload, and 51.9% of employees believe that the workload is not within an acceptable range. At the same time 77.4% of respondents believe that the burden negatively affects the quality of work.

The main barriers to the implementation of the Rule-book are insufficient resources CSR, both material and human, underdevelopment of services at the community level and not well defined procedures of professional conduct. One of the big problems for CSW in general, and the application of the Rule-book as well, is the lack of mechanisms for evaluating the quality of work: 55.1% of respondents believe that the inadequate performance is not sanctioned, 44.2% think that good work is not valued, and 44.9% of responds think that there are a difference in workload of case managers. Although the introduction of case management methodology was generally evaluated as good, as main problem in the implementation of case management tasks professionals identify not well defined documentation and procedures, and report that they are not tailored to the needs of practice. Most case management positively evaluated the effects of the supervision (56.9%). Supportive function of supervision was recognized as the most useful, followed by educational and developmental, and the least useful was administrative function of supervision.

The main conclusion of the research is that implementation of Rule-book represents a significant advancement in the organization of the system of social welfare and leads to the adaptation of system to needs of beneficiaries. However, in order to further improve the implementation of the Rule-book first the standards for the workload have to be developed, on the basis of empirical data and not arbitrarily as is the case. This norms should be sensitive to the number of users, user structure, geographic and other specifics of the municipality. Also, system

of incentives, ie. rewarding quality work and sanctioning inadequate performance have to be developed, and managers need to have more control over the human resources of CSW. In addition, it is necessary to develop specific and clear procedures for the application of professional practices with examples of good practice in the work, especially for the planning, evaluation and supervision. For experienced workers administrative supervision should be excluded from the process of supervision.

* Овај рад је примљен 03. фебруара 2013. године а прихваћен за штампу на састанку Редакције 04. марта 2013. године.