

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

Поглавјето Ревизорски наоди ги содржи ревизорските прашања и одговорите на поставените цели на ревизијата утврдени во проблематичните подрачја, утврдените состојби како и препораки кои ревизијата ги дава со цел да се отстранат причините за констатираните неправилности и состојби.

Со ревизијата на успешност на тема Згрижувачки семејства како форма на вонинституционална заштита, констатиравме ризични области кон кои ја насочивме ревизијата со цел да дадеме одговор на поставените ревизорски прашања кои се однесуваат на овој процес. Основната ревизорска цел на оваа ревизија е поставена во следното прашање:

- ❖ Дали постојниот систем на згрижување во друго семејство е ефективен во овозможување на соодветна нега и заштита на децата без родители и без родителска грижа?

Со анализата на законската регулатива и подзаконските акти, извршената ревизија во Министерството, како и одржаните средби во надлежните институции¹ и посетите во 30 згрижувачки семејства низ Републиката во кои се сместени 58 деца произлегоа неколку значајни подрачја во делот на функционирањето на овој процес кои беа предмет на подетално анализирање:

1. Законска регулатива² и функционирање на системот за згрижувачки семејства и
2. Промоција и поддршка на згрижувачките семејства.

Како резултат на извршената ревизија на успешност за добивање одговор на поставената цел, констатиравме одредени состојби и слабости во горенаведените ризични области.

1. Во рамките на ризичната област која третира прашања од **законската регулатива**, ревизијата имаше за цел да даде одговор на повеќе ревизорски прашања поврзани со слабости, недоречености и потенцијални ризици во оваа област. Генерална констатација е дека постоечките законски и подзаконски решенија не ги стимулираат доволно граѓаните за влегување во системот на згрижувачки семејства. Во прилог на тоа е и податокот дека бројот на згрижувачките семејства не се зголемува согласно потребите³, што

¹ Заводот за социјални дејности, Меѓуопштинските центри за социјални работи Скопје, Прилеп, Битола и Центарот за социјални работи Крушево, СОС Детско Село

² Законот за социјална заштита, Правилник за критериумите за избор на згрижувачко семејство, видот и бројот на корисниците кои можат да се сместат во едно згрижувачко семејство и видот и обемот на услугите од социјална заштита што му се обезбедуваат на сместеното лице, Национална стратегија за деинституционализација во системот на социјална заштита во РМ за 2008 – 2018 година, Национална програма за развој на социјалната заштита 2011 – 2021 година, Програмата за остварување на социјалната заштита за 2012 година, Програма за работа на Владата на РМ 2011-2015, меѓународни договори и конвенции

³ Извор:Завод за социјални дејности

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

е евидентен показател за слабиот интерес за влегување во системот на згрижување.

	2010	2011	март 2012
Број на згрижувачки семејства	148	152	132
Сместени корисници во згрижувачко семејство	214	226	237

Во функција на градење на одговори зад секое од поставените прашања, утврдени се следните состојби и дадени се образложенија:

1.1. Постојат недоречености во Законот за социјална заштита во однос на регулирањето на формата згрижувачко семејство.

Имено, Законот предвидува згрижувачко семејство како вонинституционална форма на социјална заштита од една страна, а од друга страна предвидува можност физичко лице како професионална дејност да врши работи на сместување лица во згрижувачко семејство. Одредбите од Законот кои се однесуваат на професионалната дејност на физичкото лице, нецелосно ја дефинираат постапката за вршење на дејноста и статусот на физичкото лице. Се разликува предвидениот степен на образование и не е јасно дефинирана процедурата за стекнување на право за професионално вршење на дејноста згрижувач. Во подзаконските акти кои се применуваат и ја прецизираат формата згрижувачко семејство не се наведени физичките лица. Поради нејасното дефинирање на професионално вршење на дејноста згрижувач и отсуството на подзаконските акти со кои поблиску би се утврдила формата и постапката, како и отсуство на промоција на истата, надлежните институции инволвирани во овој систем не ја применуваат во пракса оваа законска можност иако е донесена во 2009 година, така што не постојат физички лица кои професионално се занимаваат со оваа дејност.

Тргувајќи од идејата дека голем број згрижувачи го имаат посветено поголемиот дел од својот живот на згрижување и се соочуваат со неизвесна иднина во поодмината возраст, направени се измени во Законот во мај 2013 година, со кои е предвидено право на парична помош за згрижувач кој згрижувал лице во своето семејство најмалку 5 години, по наполнување на 62 годишна возраст кој е невработен и не користи право на пензија по било која основа. Министерот треба со посебен акт да го пропише начинот на остварување на ова право, а истиот до денот на ревизијата не е донесен и сеуште не се користи ова право.

Препорака:

За надминување на овие состојби Министерството да ги преземе следните активности:

- ✓ јасно и прецизно да ги дефинира одредбите од Законот кои се однесуваат на згрижувачко семејство и на можноста физичко лице како професионална дејност да врши работи на сместување лица во згрижувачко семејство;
- ✓ да се дополнат подзаконските акти со допрецизирање на можноста физичкото лице како професионална дејност да врши работи на сместување лица во згрижувачко семејство;
- ✓ да се изнајде соодветен модел на сите згрижувачи предвидени со Законот да им се изедначи статусот, а на невработените лица да им се признае стаж, нивните услуги да се признаат како вработување на оние лица кои не се вработени и да се регулираат правата по тој основ.

1.2. Надоместокот за згрижување не е соодветен за покривање на трошоците кои ги имаат згрижувачките семејства и не ги стимулира доволно.

Згрижувачките семејства добиваат надомест за згрижување кој се состои од исплати за сместување и грижа за дете и од детски додаток врз основа на категоријата на дете кое е сместено во згрижувачкото семејство. Во текот на 2012 година од буџетот на Министерството по основ на правото на сместување во згрижувачко семејство исплатени се 25,137 илјади денари (2011 - 26,126 илјади денари, 2010 - 26,853 илјади денари). Вкупниот месечен поединечен надоместок, кој варира во зависност од категоријата на детето, изнесува од 7,454 денари до 13,120 денари, за здрави деца и деца со посебни потреби. Семејствата повремено добиваат и средства за надомест на медицински, стоматолошки, училишни и трошоци за облека во вид на еднократна парична помош, доколку Центарот цени дека е потребно, но со посебен акт не се утврдени постапката и критериумите за надомест на овие трошоци. Имајќи ја предвид ситуацијата утврдена на терен и комплексноста на згрижувањето од една страна и ограничените буџетски средства на Министерството од друга страна, ревизијата е на мислење дека Министерството треба да се охрабри во намерата за стимулирање на згрижувачкото семејство, и одредените законски промени во правец на зголемување на поддршката на згрижувачите.

Во прилог на ова се податоците од Заводот за домаќинство од 2011 година доставени до Министерството, согласно кои трошокот по дете во

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

институциите во кои се згрижени децата се движи од 25 до 32 илјади денари, додека за лица сместени во станбена единица трошокот значително се намалува и е 10,5 илјади денари.

Препораки:

- Имајќи го предвид фактот дека влегувањето во системот на згрижување бара 24-часовен ангажман и грижа, Министерството треба да ја истражи можноста за зголемување на надоместокот за згрижување, особено за оние случаи на згрижувачки семејства кои згрижуваат дете со посебни потреби.
- Да се предвиди законска можност и да се вклучи во Правилникот⁴ или со посебен акт да се утврди постапката и критериумите за надомест на дополнителните трошоци за згрижувачките семејства.

1.3. Не постојат минимални структурни и функционални стандарди и индикатори за ефективност, ниту механизми за мониторинг со кои ќе се обезбеди одржување на квалитетот на згрижувањето.

Имено, не се соодветно утврдени условите и квалитетот на условите за домување и просторот за сместување на децата, условите во поглед на задоволување на здравствените и развојните потреби на детето како и стандарди за предмети за лична и воспитно - образовна потреба на децата. Во отсуство на вакви стандарди, мониторингот кој го вршат Центрите се базира на субјективна проценка на квалитетот на дадените услуги. Стандардизацијата значително би придонела кон подобрување на квалитетот на грижата и би овозможила континуиран и доследен мониторинг на згрижувањето.

Доколку постојат минимум стандарди за квалитет тогаш надзорот над стручната работа во Центрите кој го спроведува Заводот ќе биде на повисоко ниво и ќе се добие реална слика за фактичката состојба.

Заводот како институција задолжена за вршење на надзор над стручната работа за поцелосно следење на реализираните активности во делот на згрижувачките семејства има изготвено Стандарди и Процедури за постапување на Центрите за сместување корисник во згрижувачко семејство каде се дадени стандардите во делот на стручната работа. Врз основа на овие стручни документи се врши мониторинг на згрижувањето во Центрите.

⁴ Правилник за критериумите за избор на згрижувачко семејство, видот и бројот на корисниците кои можат да се сместат во едно згрижувачко семејство и видот и обемот на услугите од социјална заштита што му се обезбедуваат на сместеното лице

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

Следењето на реализираните активности во делот на згрижувачките семејства е во континуитет преку наменски надзори, координативни средби, постапувања за други предмети, месечни податоци, телефонски јавувања и сл.

Препорака

Министерството да донесе акт во кој ќе се утврдат минимални структурни и функционални стандарди за квалитет како и индикатори за ефективност во системот на згрижување.

1.4. Правилникот не ги дефинира најсоодветно критериумите за избор на згрижувачките семејства во однос на минималното ниво на образование.

Согласно извештајот на Заводот констатиравме дека 61% од згрижувачите се со завршено основно образование (Табела бр 1.). Во Извештајот за евалуација на згрижување во друго семејство изготвен од Канцеларијата на УНИЦЕФ е укажано дека капацитетот на згрижувачкото семејство во однос на грижата за образованието и социјализацијата на детето, се зголемува заедно со нивото на образование и е препорачано Министерството да го преиспита овој критериум и да постави услов згрижувачот да има завршено средно образование. Дотолку повеќе што со нашата законска регулатива воведено е задолжително средно образование.

Табела бр 1. Структура на згрижувачите согласно степенот на завршено образование

Степен на завршено образование	број
неоформено образование	5
основно	81
средно	41
вишо	1
високо	4
Вкупно	132

Препорака:

Министерството да ја преиспита можноста за измена во Правилникот и завршеното средно образование да биде минимален крититериум за избор на идните потенцијални згрижувачи.

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____

Овластен државен ревизор 15

1.5. Во тек е процесот на трансформација на ПУ СОС Детско село за интегрирање на СОС семејствата во системот на социјална заштита.

СОС Детско село Македонија е дел од големото семејство на меѓународната организација SOS Kinderdorf International во кое членуваат здруженија на СОС Детски села од 132 земји во светот со која Владата на Република Македонија преку Министерството во 1997 година има склучено Спогодба за изградба и функционирање на СОС детски села и придружни проекти во Република Македонија. Главна цел на Здружението на граѓани СОС Детско село Македонија е згрижување на деца без родители и родителска грижа и превенција на децата кои се во ризик да останат без своите биолошки родители.

Здружението се финансира од домашни и меѓународни донатори и функционира преку континуирана соработка со други организации на полето на детска грижа и заштита, Министерството и Центрите преку кои се врши селекцијата и приемот на деца. Децата се сместуваат со решение од соодветните Центри и во моментот сместени се 64 деца и 28 младинци во младински куќи. Основната идеја на организацијата СОС Детски села во светот е да се помогне на државата во овој сегмент на социјалната заштита со интенција државата постепено да преземе одговорност за згрижените деца.

Препознавајќи го СОС Детско село како значаен учесник во системот на социјална заштита, кој има имплементирано бројни политики и европски стандарди кои имаат директно влијание на подобрување на имплементацијата на детските права и социјалната вклученост на деца во општеството, Министерството во текот на 2013 година има склучено Меморандум за соработка со Детското село со кој се дефинира трансформацијата на три СОС семејства во згрижувачки семејства во кои се згрижуваат 11 деца. Преку овој процес започнато е интегрирањето на СОС семејствата во системот на социјална заштита и нивно препознавање како форма на вонинституционална грижа, согласно Законот. Согласно истиот, Министерството ќе ги надоместува месечните трошоци за сместеното дете и трошоците за згрижувачот. Потпишан е и Протокол за постапување помеѓу ЈУ Меѓуопштинските Центри и СОС Детско село во кој се дефинирани процедурите за постапување помеѓу надлежните институции со цел континуирано унапредување на квалитетот на грижата за децата со јасно прецизирање на улогата на секој учесник во заштитата. Со трансформирањето на СОС семејствата во згрижувачки семејства, државата постепено ја презема раководната улога во обезбедување на грижата за децата.

Процесот на интегрирањето на СОС семејствата во системот на социјална заштита во наредниот период ќе продолжи во неколку фази.

- 1.6. Згрижувањето кај роднини не постои во сегашната законска рамка и роднините како старатели, немаат право да добиваат државни бенефиции или поддршка.

Кога детето треба да се згрижи надвор од својот дом, прва опција која би требало да се земе во предвид е згрижувањето кај роднини. Воведувањето на згрижување кај роднини значително ќе придонесе кон зголемување на квалитетот на грижа за детето кое треба, времено или трајно да биде оттргнуто од својот дом. Предностите од згрижувањето кај роднини се големи од аспект на тоа што децата живеат со лица кои ги познаваат и на кои им веруваат и полесно се прилагодуваат. Згрижувањето кај роднини го зајакнува чувството кај детето за идентитет и самопочит кои произлегуваат од нивната семејна историја и култура, го олеснува поврзувањето на децата со своите роднини и со другите членови на семејството, истовремено зајакнувајќи го и моделирајќи ги способностите кај семејствата да им ја овозможат потребната поддршка на децата. Земено во целина, со соодветна поддршка, тие нудат стабилно сместување кое не ги раскинува врските со семејството и ја унапредува добросостојбата на детето⁵.

Препорака:

Да се преземат потребните активности згрижувањето кај роднини од поширокото семејство формално да се воведе во системот за заштита на децата.

2. Во рамките на ризичната област која третира прашања од **Поддршка и промоција на згрижувачките семејства** ревизијата изврши истражувања со цел да даде одговор на повеќе ревизорски прашања поврзани со слабости, недоречености и потенцијални ризици во оваа област. Згрижувачките семејства во земјата ги исполнуваат обврските и согласно своите можности обезбедуваат адекватна нега на децата кои растат во средина исполнета со љубов, што значи дека процесот на селекција на згрижувачките семејства во најголем број случаи е успешен. Но, како што е истакнато погоре во Извештајот, интересот кај граѓаните за станување згрижувач е многу мал, а покрај соодветни законски решенија, недостасува и систем за поддршка и промоција на згрижувачките семејства на повеќе нивоа.

⁵ Извор: Извештај за евалуација на згрижување во друго семејство изготвен од Канцеларијата на УНИЦЕФ Скопје во соработка со Институтот за социјална работа и социјална политика при Филозофскиот факултет Скопје

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

Утврдени се следните состојби и дадени се образложенија:

2.1. Професионалната поддршка на згрижувачките семејства од страна на Центрите не е на задоволително ниво поради недостиг на соодветен стручен кадар.

Центрите последните години се среќаваат со сериозен недостиг на стручни кадри со што се ограничува нивниот капацитет и ефикасност во остварувањето на многуте функции, вклучувајќи ги и тие што се во корист на децата. Согласно меѓународните нормативи и стандарди⁶ како и Законот, основно барање е секој Центар да има најмалку едно стручно јадро, односно тим составен од социјален работник, психолог, педагог и правник. Зголемениот обем на работа, особено во делот на социјалната помош и извршувањето на административни работи од една страна и постојаните ограничувања за нови вработувања од друга страна, доведува Центрите да се соочат со пречки во функционирањето кои се одразуваат врз квалитетот на нивното работење:

- недостасува континуирана професионална поддршка на згрижувачите за надминување на потешкотиите и проблемите со кои се соочуваат во секојдневието;
- само мал број од децата со посебни потреби посетуваат дневни центри за деца со посебни потреби поради пополнетост на капацитетите;
- се доведува во прашање одржливоста, односно континуитетот на примената на содржината на обуката која ја спроведува Заводот. Имено, недостигот на соодветни обуки за вработените кој бил проблем во претходниот период е надминат од 2012 година со воведување на процесот на лиценцирање на вработените и нивниот континуиран професионален развој. Заводот спроведува голем број на програми за обука на персоналот во Центрите и врши мониторинг и евалуација на спроведените обуки, но поради отсуство на соодветен кадар Центрите не ги применуваат во целост пропишаните стандарди и нормативи за ефикасно остварување на социјалната заштита;
- во градовите каде што бројот на згрижувачки семејства е поголем несоодветен е бројот на теренски посети на семејствата, поради недостаток на возила за теренски посети и ограничени финансиски и кадровски ресурси. Освен советите и насочувањата, коишто ги добиваат од вработените во Центрите, не постои дополнителна професионална поддршка од страна на стручен тим која ќе им помогне да го подобрат својот учинок и запоставена е фазата на следење на состојбата и евалуацијата на сообразноста на применетите мерки и услуги. Исто

⁶ Извор: Емпириска анализа на проблемите на децата во ризик и евалуација на постоечките заштитни фактори- Изготвена од Институтот за социјална работа и социјална политика со финансиска поддршка на Канцеларијата на УНИЦЕФ Скопје

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

така, за поефикасно и побрзо решавање на одредени проблеми и прашања со кои се соочуваат семејствата има потреба од поголема самостојност во одлучувањето на Центрите и стручните тимови.

Препораки:

Министерството да ги преземе потребните мерки:

- за јакнење на кадровските и материјалните капацитети на Центрите и на дневните центри за деца со посебни потреби;
- за утврдување на пофлексибилни законски одредби во правец на поголема самостојност на Центрите и стручниот тим во решавање на одредени прашања или пак да се формира тело со претставници од надлежните институции и Здружението на згрижувачки семејства, кое би носело одредени одлуки во функција на исполнување на најдобриот интерес на детето.

2.2. Иако со Законот се предвидени сеуште не функционираат специјализираните згрижувачки семејства за одредени категории лица. Согласно процесот на деинституционализација на децата од ЈУ Специјален Завод Демир Капија спроведена е специјална обука на семејствата кои биле вклучени во овој процес бидејќи прифаќаат само деца со посебни потреби. Исто така, спроведени се обуки на згрижувачки семејства за интервентно сместување.

Од друга страна за децата жртви на семејно насилство, со воспитно - социјални проблеми, малолетен сторител на кривично дело или прекршок, дете или лице со попреченост и старо лице, потребни се специфични, поинтензивни и посеопфатни терапевтски услуги. Но, за овие категории сеуште нема специјализирани згрижувачки семејства, иако Заводот има изготвено специјализирани програми за обука на истите.

Поради сето ова, голем број од згрижувачите се оставени сами на себе и се потпираат на својот инстинкт, наместо на најдобрата востановена практика. Ваквите семејства имаат потреба од поддршка за да останат во програмата за згрижување и постои ризик да се откажат од вршење на функцијата згрижувач.

Специјализираните згрижувачки семејства се воведени како нова форма на згрижување со измените на Законот за социјална заштита во 2013 година, а според известувањето од надлежните лица од Министерството за труд и социјална политика во тек е подготовка на Програмата за развивање на оваа форма на заштита која ќе биде заснована врз направена анализа за потребите на згрижувачките семејства.

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____

Овластен државен ревизор 19

Препорака:

Да се преземат потребните активности за развивање на специјализирано згрижување на децата со посебни потреби со што ќе се овозможи ефективно надминување на овие состојби.

2.3. Соработката помеѓу Центрите и единиците на локалната самоуправа е на незначително ниво.

Иако со процесот на децентрализација, дел од надлежностите од социјалната заштита се пренесени на единиците на локалната самоуправа, најголем број од општините не се инволвирани и недостасува иницијатива во системот на поддршка на згрижувачките семејства. Иницијативата треба да потекне од Центрите кои треба активно да соработуваат со локалната самоуправа и надлежните граѓански и невладини организации во обезбедувањето на соодветна поддршка на згрижувачките семејства (ослободување од обврска за плаќање комуналии, помош во форма на храна и облека, ангажирање на членот од семејството на сезонски работи). Во програмите донесени од општините за социјална заштита недостасуваат активности за згрижувачки семејства.

Препораки:

Центрите да покренат иницијатива за соработка со:

- единиците на локална самоуправа кои согласно процесот за децентрализација треба да преземат повеќе активности за поддршка на семејствата, во рамките на Програмите за социјална заштита;
- невладини, хуманитарни, волонтерски организации кои работат на социјални програми за директна поддршка на згрижувачките семејства.

2.4. Промовирањето на згрижувачките семејства чија цел е привлекување нови семејства во системот на згрижување, не е на задоволително ниво.

Промоцијата сама по себе нема да даде посакувани ефекти, доколку не се направат потребните законски измени со кои ќе се овозможи подобрување на статусот на згрижувачките семејства, како и зајакнување на севкупниот систем за нивна поддршка.

Во минатото, во секој од градовите биле организирани кампањи за промовирање на згрижувањето и повеќето од постоечките згрижувачките семејства, биле вклучени во системот токму како резултат на тие кампањи. Новите згрижувачи, самите се интересираат

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

и бараат информации од Центрите за згрижувањето, откако ќе бидат запознаени со концептот на згрижување од своите соседи или од други социјални контакти. Овој метод „од човек на човек“ е најчестиот метод за привлекување нови семејства во системот на згрижување. Иако Заводот има изготвено прирачници и упатства за згрижување, наменети за згрижувачките семејства и други информативни и пропагандни материјали за пошироката јавност, истите не се користат соодветно во Центрите и не се врши континуирано пласирање и дистрибуирање општи информации за згрижувањето во секоја општина.

Може да се заклучи дека **недостигаат редовни кампањи на национално и локално ниво** за да се привлече јавното мислење и да се привлечат потенцијални згрижувачки семејства.

Како последица на ова, згрижувачките семејства се нееднакво распределени низ земјата, во некои градови има многу згрижувачки семејства, додека во одредени градови не е идентификувано ниту едно потенцијално згрижувачко семејство. Од прегледот на разместеноста на семејствата може да се заклучи дека во општините каде постојат други можности за вработување интересот за оваа активност е намален. Согласно Извештајот од Заводот за социјални дејности со состојба од март 2012 година изготвен врз основа на податоците доставени од страна на Центрите во Република Македонија регистрирани се 132 згрижувачки семејства во кои се сместени 237 корисници.

Табела 1. Разместеноста на згрижувачките семејства по градови

Центри за социјална работа	Број на згрижувачки семејства	Број на сместени корисници
Скопје	38	66
Прилеп	29	60
Крушево	18	33
Македонски Брод	20	33
Велес	8	15
Битола	5	7
Куманово	7	11
Кочани	2	4
Крива Паланка	2	5
Кратово	1	1
Струмица	1	1
Пробиштип	1	1
Вкупно	132	237

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____

Овластен државен ревизор 21

Препорака:

Министерството да ги преземе потребните активности за зајакнување на промотивните активности на национално и локално ниво во функција на афирмација на формата згрижувач.

Ревизорски заклучок

Од погоре изнесените состојби ревизијата констатира дека во услови на ограничени буџетски средства Министерството не е во можност целосно да презема активности за унапредување на системот на згрижување во друго семејство, а постојат можности за зголемување на ефективностата во овозможување на соодветна нега и заштита на децата без родители и без родителска грижа. Згрижувачките семејства во земјата ги исполнуваат обврските и согласно своите можности обезбедуваат нега на децата кои растат во средина исполнета со љубов, што значи дека процесот на селекција на згрижувачките семејства во најголем број случаи е успешен.

Бројот на згрижувачки семејства не се зголемува соодветно за да одговори на потребите на процесот на деинституционализација, поради утврдени состојби во системот на згрижувачки семејства во однос на:

- законски и подзаконски акти чии одредби не ги стимулираат доволно згрижувачите и
- недостаток на континуираната поддршка и промоција на централно и локално ниво.

Доколку не се одвојат повеќе буџетски средства и вложат напори за подигнување на квалитетот на оваа форма на социјална заштита во правец на зајакнување на статусот, поддршката и промоцијата на истата, се доведува во прашање одржливоста и улогата на формата згрижувачко семејство во процесот на деинституционализација како најдобра алтернатива на институционалното сместување.