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. Од извршените прелиминарни истражувања за потребите на ревизијата на успешност на Програмите и мерките за посвојување на деца без родители произлегоа повеќе ризични подрачја кон кои ја насочивме нашата ревизија со цел да дадеме одговор на повеќе поставени ревизорски прашања кои се однесуваа на овој процес. Основната ревизорска цел на оваа ревизија е поставена во следното прашање:

***Дали законската регулатива и критериумите за избор на посвоител по електронски пат и воспоставениот контролен систем во рамките на надлежните институции обезбедува реално и објективно посвојување на децата без родители?**

Од извршените прелиминарни истражувања произлегоа неколку подрачја од функционирањето на овој процес, кои се покажаа како ризични и кои понатаму беа предмет на подетално анализирање:

1. Законска регулатива[1];
2. Организационата поставеност и функционирањето на институциите инволвирани во системот за посвојување на деца;
3. Превентивни мерки на државата за поддршка и за спречување на напуштање на децата и откажување од родителското право.

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

1.1. Дали Правилникот за поблиски критериуми и начинот на избор на посвоител по електронски пат овозможува оптимален избор на посвоители?
1.2. Дали постојат слабости во Законот за семејство во поглавјето за посвојување?
1.3. Колку законските и подзаконските акти во оваа област се усогласени со меѓународните Конвенции за посвојување и правата на детето?

[1] Законот за семејство, Закон за детска заштита, Правилник за поблиски критериуми и начинот на избор на посвоител по електронски пат, Национален план за акција за правата на децата во РМ, Национална стратегија за деинституционализација во системот на социјална заштита во РМ

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

1.1. Спроведувањето на одредбите од Правилник за поблиски критериуми и начинот на избор на посвоител по електронски пат (во понатамошниот текст- Правилник) во пракса покажува низа слабости во поставеноста и функционирањето на системот и не секогаш овозможува оптимален избор на посвоител.

Со увид во Правилникот, ревизијата констатира дека изборот на посвоител се врши по електронски пат согласно следниве критериуми и број на поени утврдени со истиот:

- здравствена состојба- 3 поени
- психосоцијален статус - 35 поени;
- материјални услови – 18 поени;
- станбени услови - 18 поени;
- време на чекање – 10 поени;
- степен на образование – 3 поени;
- брачен статус – 13 поени

Повеќето состојби се потврдуваат врз основа на издадени документи од соодветните институции, а во однос на психосоцијалниот статус, односно, проценка на подобноста на посвоителите, нивните родителски капацитети и мотивите за посвојувањето согласно Законот за семејство (во понатамошниот текст - Законот), дава стручниот тим од Центрите за социјална работа (во понатамошниот текст – ЦСР) составен од психолог, педагог, социјален работник и правник, преку континуирано следење на потенцијалните посвоители во период од 4 до 6 месеци. Мислењето на стручниот тим е базирано само на сопствена стручна проценка на членовите на тимот, бидејќи не се обезбедени соодветни мерни инструменти кои се користат во повеќето земји во светот за утврдување на психосоцијален статус на одредено лице.

Поради сето ова, иако при изборот на потенцијалните посвоители во Правилникот даден е приоритет на психосоцијалниот статус, отсуството на поткритериуми инструменти за вреднување и степенување на истиот придонесува најголем дел од потенцијалните посвоители да добијат приближно исти поени по овој критериум, а одлучувачки фактор при избор на посвоител стануваат материјалните и станбени услови.

Со оглед на тоа што материјалните и станбени услови имаат мала поврзаност со капацитетот за родителство се доведува во прашање почитувањето на основното начело, „најдобриот интерес на детето„ на кое е базирана целокупната национална и меѓународна нормативна рамка за правата на

децата[2]. Од друга страна, овие критериуми ги доведуваат во подредена положба посвоителите со скромни материјални услови со што се дискриминирани најголем дел од потенцијалните посвоители, ако се има предвид нискиот стандард на живеење во Републиката .

1.2. Генерална слабост на процесот на посвојување на деца, дефиниран во Законот за семејство, се долготрајната процедура и рокови за посвојување поради што децата остануваат долг период во институција.

За започнување на постапката за посвојување, односно за упис на детето во регистарот на посвоеници меѓу другото потребна е и согласност на родителите која ја обезбедува ЦСР. Но во случај кога родителот на детето сместено во институција не пројавува интерес за детето една година, според Законот не е потребна согласност на родителот за упис на детето во регистарот на посвоеници. Ревизијата е на мислење дека е потребно да се преиспита периодот од една година што ќе биде во прилог на најдобриот интерес на детето.

Поаѓајќи од политиката на тајно посвојување, не постои законска обврска ЦСР да вршат следење на детето по заснавањето на посвојувањето, односно, не се предвидени механизми за преиспитување на одлуката за избор на посвоителот по истекување на адаптивниот период од 3 месеци откако ќе се заснова посвојувањето. Ова го доведува во прашање спроведувањето на начелото „најдобар интерес на децата. Имајќи предвид дека е во прашање одлука која може да биде и погрешна, државата треба да има законски механизми за преиспитување на истата.

1.3. Посвојувањето како една од формите на општествена заштита на децата без родители и родителска грижа е опфатено во Меѓународните конвенции за посвојување и Конвенција за правата на детето, а националното законодавство е генерално усогласено со Конвенциите.

Во Конвенцијата за правото на детето истакната е важноста на правото на детето да го знае својот првичен идентитет. Комитетот на Конвенцијата, ја охрабрува државата да го заштити ова право на детето, и да востанови законски процедури за таа намена. Но, поаѓајќи од обичаите, културата и позитивните вредности во нашето општество, Законот не ги присилува родителите да му кажат на детето на одредена возраст дека е посвоено. Иако и во домашната стручна литература[3] принципот на вистинитост е потенциран

[2] Во овој контекст- Законот за семејство,Закон за детска заштита, Правилник за поблиски критериуми и начинот на избор на посвоител по електронски пат, Национален план за акција за правата на децата во РМ, Национална стратегија за деинституционализација во системот на социјална заштита во РМ, ,Европска Конвенција за посвојување на деца, Конвенција на ОН за правата на детето

[3] „Стручно методолошки упатства и прирачници „ -издадени од ЈУ Завод за социјални дејн ости

како еден од трите основни принципи на кој треба да се базира посвојувањето, како значаен услов за изградба на емоционално здрава личност, истото сеуште не е имплементирано.

Во рамките на ризичната област која третира прашања од **Организационата поставеност и функционирањето на институциите инволвирани во системот за посвојување на деца** ревизијата изврши посета во неколку институции[4] инволвирани во овој процес со цел да даде одговор на повеќе ревизорски прашања поврзани со слабости, недоречености и потенцијални ризици во оваа област.

2.1. Сместувачките капацитети и функционирањето на Домот за доенчиња и мали деца Битола (во понатамошниот текст- Домот) ?
2.2. Слабости во поставеноста и функционирањето на системот за посвојување (ЦСР и Комисијата за засновање на посвојување)?
2.3. Колку е загарантирана сигурноста на податоците во Програмата за избор на најсоодветен посвоител по електронски пат ?

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

2.1. И покрај добрите услови за престој на децата во Домот, недоволниот број на стручен кадар со кој располага не дозволува развивање на концептот за индивидуален однос што е од суштинско значење за брз и правилен развој на детето.

Во Домот се врши згрижување (домување, исхрана, облекување, нега и грижа) како и здравствена заштита на децата (сите неопходни прегледи и следење на здравствената состојба и психомоторниот развој на детето). За овие активности се изготвуваат извештаи до надлежниот ЦСР, каде се обработуваат извештаите и со неопходната документација (извод за детето и изјава за откажување од родителство) се доставува до Комисијата со предлог за упис на детето во Регистарот на посвоеници.

Во Домот децата треба да се задржуваат краток период, но поради долгата процедура за посвојување останува долг период, со што се губи функцијата на транзитна институција.
Во отсуство на стандарди и нормативи за работа и кадри во социјалните установи, како и нормативи за нега и исхрана за децата, постои висок ризик за неправилности во згрижувањето на децата. Од извршените интервјуа,

[4] Меѓуопштински центри за социјални работи Скопје и Куманово, ЈУ Дом за доенчиња и мали деца -Битола, Детски дом 11 Октомври, Клиника за гинекологија и акушерство, Специјална болница за гинекологија и акушерство -Чаир, ЈУ Завод за социјални дејности, Министерство за труд и социјална политика -Комисија за посвојување

ревизијата се информира дека истите се во фаза на изработка од страна на Заводот за социјални дејности и Заводот за домаќинство.

Домот се соочува со проблеми во однос на:

- несоодветно задоволување на потребите по воведувањето на централизираниот начин на спроведување на јавните набавки.
- недостиг на средства за капитални расходи, бидејќи одобрениот буџет не содржи развојна компонента, односно државата не одвојува доволно средства за капиталните расходи поради што сите активности околу реконструкциите и набавката на опрема се финансираат исклучиво со средства од донации. Во услови кога тековното и инвестиционото одржување зависи исклучиво од менаџерските способности на директорот, постои голем ризик за континуитетот во функционирањето на Домот.

2.2. Констатиравме конфликт на интереси и висок ризик за реално и објективно функционирање на системот за посвојување поради фактот што дел од именуваните членови на Комисијата за посвојување од страна на министерот на Министерството за труд и социјални работи се стручни лица од ЦСР кои работат на истата проблематика.

Преку извршените посети, интервјуа и анализи ревизијата констатира повеќе слабости во организационата поставеност и функционирање на ЦСР и Комисијата. Имено, со Законот и Правилникот е дефиниран начинот и поблиските критериуми за избор на посвоител по електронски пат. ЦСР по проценката на подобноста и континуирано следење на посвоителите кое трае од 4 до 6 месеци по поднесувањето на документацијата, ги внесуваат потребните податоци за посвоителите во Програмата[5]. Врз основа на внесените податоци Програмата врши рангирање и избор на најсоодветен посвоител по електронски пат. ЦСР ја известува Комисијата за првите 5 можни посвоители од листата на Програмата.[6] Констатиравме дека во секој ЦСР само едно лице има овластување за внесување на податоци во Програмата. Воведувањето на електронскиот начин на избор на посвоител донесе многу дилеми и скептицизам кај вработените во ЦСР и им иницира субјективно чувство дека нивната стручна работа е маргинализирана и сведена на техника. За неприфаќањето на електронскиот начин на избор особено придонесува фактот што конечниот избор го врши Комисијата а не ЦСР како што беше регулирано во Законот пред воведување на овој систем. Ревизијата е на мислење дека се потребни дополнителни обуки и едукации на стручните лица во ЦСР за подобро запознавање на суштината на системот, за да ја осознаат својата исклучително значајна улога во целокупниот процес која

[5] Програма за избор на најсоодветен посвоител по електронски пат

[6] Поопширно во делот Основни податоци од овој Извештај

не е намалена со воведувањето на електронскиот начин на избор на посвоител. Дотолку повеќе што во утврдување на психосоцијалниот статус кој е најважен критериум при изборот на посвоителите согласно Правилникот, најважна улога имаат токму стручните работници во ЦСР.

Во однос на уписот на децата во Регистарот на посвоеници, ЦСР го доставува до Комисијата предлогот за упис со потребната документација (извод за детето и изјава за откажување од родителство). Во овој дел констатиравме дека бебињата можат да се задржат непотребно долг период во болниците по нивното раѓање поради низа проблеми (обезбедување извод од матичната книга на родени од МВР во градот од каде потекнува родилката доколку се породила во друг град, недостиг на документи на родилката и финансиски средства за подмирување на долгот кон болницата, недостиг на моторно возило во месно надлежниот ЦСР за транспорт на бебето во Домот во Битола). За надминување на овие слабости а во функција на најдобриот интерес на детето, потребна е подобра комуникација и соработка помеѓу наведените институции.

Врз основа на Деловникот за работа**, Комисијата** во состав од 5 члена кои се избираат на денот на одржување на секоја седница од 15-те наименувани членови, врши избор на најсоодветен посвоител од 5-те највисоко рангирани посвоители во Програмата, предложени од ЦСР. Констатиравме висок ризик за реално и објективно функционирање на Комисијата поради фактот дека дел од наименуваните членови на Комисијата од страна на министерот на Министерството за труд и социјални работи се стручни лица од ЦСР кои работат на оваа проблематика, имаат директен пристап во Програмата во ЦСР и учествуваат во оценувањето на подобноста на посвоителите со давање наод и мислење за истите. Ова дотолку повеќе што, лицата кои работат на оваа проблематика во ЦСР не треба да имаат податоци за идентитетот на можните посвоители и посвоеници и ги гледаат преку шифри. Кога истите се и членови на Комисијата, добиваат информација за идентитетот на сите пет шифрирани посвоители и посвоеници, и во услови кога шифрите се постојани, односно не се менуваат, постои висок ризик за субјективизам.

2.3. Ревизијата не можеше да се увери во сигурноста на податоците во Програмата за избор на најсоодветен посвоител по електронски пат.

Со увид во документацијата и извршените интервјуа од страна на ревизорскиот тим во кој учествуваше и ИТ ревизор, констатирани се низа слабости во овој сегмент, кои претставуваат висок ризик во остварувањето на целта на процесот на посвојување кој треба да биде објективен, праведен и во функција на најдобриот интерес на детето.

Констатирано е дека Програмата е набавена со постапка за барање на прибирање понуди без објавување оглас во текот на 2010 година. До денот на ревизијата фактурата не е платена и не е извршено примопредавање на софтверот со што не е потврдена сопственоста на софтверот од страна на Министерството, како и исправноста и целосноста на системот согласно тендерската документација. Не е склучен договор за одржување на системот, а вработените информатичари во Министерството не учествувале во изготвување на тендерската документација и немаат Решение за овластување за администратор иако со Правилникот е предвидено истото. Поради сето ова постои висок ризик , нивоата на пристап и степенот на сигурноста кој е побаран навистина да е имплементиран.

Во прилог на нашиот заклучок е фактот дека едно исто лице се избира како член во најголем број на одржаните седници на Комисијата што е констатирано со увид во предметите од сите седници одржани по воведување на електронскиот начин на избор на посвоители. Со тоа, не се уверивме ниту во објективноста на функционирањето на случајниот избор на 5-те членови на Комисијата.

Во рамките на ризичната област која третира прашања од **Превентивни мерки на државата за намалување на трендот за откажување од родителското право** ревизијата направи анализи и интервјуа со цел да даде одговор на следните прашања:

3.1. Какви се мерките и активностите на стручните служби во однос на раното откривање на вонбрачната и малолетна бременост?
3.2. Колку средства и внимание издвојува државата за да го превенира напуштањето на децата од страна на нивните биолошки родители?

Во функција на давање одговор на поставените прашања, утврдена е следната состојба и дадено е следното образложение:

3.1. Државата треба да посвети повеќе внимание на раното откривање на вонбрачната и малолетна бременост како еден од најголемите причини за напуштање на децата.

Во Законот не се предвидени конкретни одредби за активностите и надлежностите на ЦСР во однос на превенцијата на напуштањето на децата од страна на нивните биолошки родители.
Раното откривање на вонбрачната бременост и раѓање овозможува навреме да се преземат соодветни мерки за заштита на родителството и на самото дете. Самохраните мајки најчесто се во многу неповолна

положба заради остатоци на традиционално, патријархално однесување на средината во која живеат. Стравот за неприфаќање од средината се јавува не само кај мајката туку и кај семејството поради што не се прифаќа ни детето. Оттука активноста на социјалниот работник треба да биде насочена кон прифаќање на мајката од страна на нејзиното семејство.

3.2. Државата не посветува доволно средства и внимание за превенција на напуштањето на децата од страна на нивните биолошки родители.

Во услови кога мајката мора да го остави детето поради лоша материјална состојба и недостиг на средства за основна егзистенција, освен минималните парични средства предвидени со Законот за детска заштита, детски додаток во висина од 740 денари и еднократна парична помош за новороденче во висина од 4,829 денари, како и постојаната парична помош на самохрана мајка до три годишна возраст на детето која е утврдена во Законот за социјална заштита, државата нема предвидено други финансиски инструменти со кои би влијаела на промена на одлуката на мајката.

Семејството е примарната заедница во која треба да се развива детето, како и суштинска основа за психичкиот развој на децата преку психосоцијалните врски кои се градат во него меѓу неговите членови. Поради тоа треба да се вложат максимални напори за да се спречи напуштањето на децата.

ПРЕПОРАКИ:

Како резултат на спроведената ревизија, а со цел да дадеме придонес во функција на отстранување на констатираните неправилности како и подобрување и унапредување на целокупната активност при посвојувањето на децата, препорачуваме:

1. За правилно функционирање на системот на посвојување и вистинска примена на Правилникот, неопходно е Министерството за труд и социјална политика да воспостави поткритериуми за вреднување и степенување на психосоцијалниот статус на посвоителите.
2. Министерството да ја преиспита долготрајната процедура предвидена со Законот и да ги намали рокови (каде тоа е возможно) со што би се скратил престојот на децата во институциите и би се забрзал процесот на посвојување.
3. Согласно начелото „најдобар интерес на детето„
   - да се предвидат механизми со кои ЦСР во законски дефиниран временски период ќе вршат повремено следење и надзор на посвоителот и посвоеникот откако ќе се заснова посвојувањето.

- да се преиспита политиката за тајно посвојување на детето во однос на неговото право да го знае својот првичен идентитет предвидено со Конвенцијата за право на детето;

4. Поради централизираното спроведување на јавни набавки и голем обем на работа, потребно е вклучување на повеќе лица во подготовка и спроведување на јавните набавки. Со оглед на тоа што во моментот во Министерството за јавните набавки е задолжено едно овластено лице, неопходно е да се пополнат систематизираните работните места во Одделението за јавни набавки.
5. Министерството да води сметка за состојбата на социјалните установи во поглед на инвестициите и нивното одржување.
6. Потребни се дополнителни обуки и едукации на стручните лица во ЦСР за подобро запознавање на суштината на новиот систем за посвојување, за да ја осознаат својата исклучително значајна улога во целокупниот процес која не е намалена со воведувањето на електронскиот начин на избор на посвоител. Дотолку повеќе што во утврдување на психосоцијалниот статус кој е најважен критериум при изборот на посвоителите согласно Правилникот, најважна улога имаат токму стручните работници во ЦСР.
7. Да се зајакне соработката помеѓу институциите инволвирани во процесот на посвојување, во однос на обезбедување на потребната документација, се со цел да се скрати времето на престојот на децата во институциите (болници, домови).
8. Министерството да направи измени во Законот со кои ќе се исклучи можноста да се избираат членови на Комисијата од редовите на стручниот кадар кој работи на оваа проблематика во ЦСР.
9. Од аспект на обезбедување на сигурност на податоците во Програмата како и функционирањето на истата, Министерството во најкус можен рок :
    - да изврши примопредавање на софтверот со фирмата изготвувач, со што ќе се потврди исправноста и целосноста на Програмата согласно тендерската документација;
    - Да се донесе решение за овластување за администратор;
    - Да се склучи договор за одржување на системот.
10. Во контекст на раното откривање на вонбрачната и малолетна бременост, активноста на социјалниот работник треба да биде насочена кон мајката, нејзиното семејство во однос на прифаќање на мајката и детето, а активностите на државата треба да бидат во правец на зајакнување на соработка на ЦСР со повеќе институции:
    - гинеколошко-здравствени служби кои овозможуваат навремено откривање на вонбрачната бременост и раѓање;
    - матичните служби, кои ги евидентираат новородените деца и нивниот семеен статус;

- училиштата, за навремено откривање на бремени ученички и со родителите, во прифаќање на бремената мајка и нејзиното дете по раѓањето ;
- меѓусебната соработка на стручните тимови при ЦСР во различни општини;
- со ЈУ Дом за доенчиња и мали деца Битола.

11. ЦСР треба да настојува преку стручните советодавни методи да и помогне на мајката да донесе правилна одлука во однос на своето дете, кога таа поради низа свои причини единствен излез од настанатата социоекономска состојба гледа во давањето на детето за посвојување, Треба да и укаже на можностите за надминување на состојбата, предочувајќи ги сите облици и мерки што можат да се обезбедат од страна на државата преку ЦСР за нејзиното згрижување.
12. Во породилиштата треба да се спроведуваат редовни обуки и активности за зголемување на свесноста за родителството и неговото значење. Особено внимание треба да се посвети на соработка и советување на родителите кај кои постои ризик за напуштање на детето.
13. Министерството треба да пропише низа мерки и решенија за поддршка на биолошките родители за надминување на тешкотиите и создавање услови детето да остане со мајката, и тоа: да помогне во обезбедување работа на еден член од семејството, (на пример склучување на договор со некоја фирма), помош за професионално и работно оспособување, да помогне во решавање на станбено прашање или субвенционирање на закупнина, како и воведување на нови видови парична помош.