

finansira



European
Union
Kosovo

NADZOR I PROCENA SOCIJALNIH USLUGA NA KOSOVU

izazovi politika i preporuke*

Kofinansira:



Sweden
Sverige

Implementira:



Save the Children



EUROPEAN CENTRE FOR
SOCIAL WELFARE POLICY
AND RESEARCH

**Rezultati predstavljeni ovde su zasnovani na projektu „Podrška za bolje socijalne usluge za najugroženije grupe” na Kosovu, zajednički sproveden sa Save the Children Kosovo, i finansiran od strane Evropske Unije, kao i Švedske međunarodne agencije za razvoj i saradnju (<https://www.euro.centre.org/projects/detail/202>).*

Merita Meçe, Driton Zeqiri, Besim Hoxha, Astrit Muhaxhiri, i Trim Kabashi su doprineli radnom paketu nadzora i procene, na kojem je zasnovan ovaj Prikaz politika. Mišljenja predstavljena u ovom Prikazu politika pripadaju autorima, i ne moraju obavezno predstavljati mišljenja organizacija koje su finansirale ovaj dokument. Mi smo zahvalni za komentare koje smo dobili od strane Sonile Danaj. Takođe želimo da se zahvalimo Willem Stamatou za proveru i dezen.

Nadzor i procena socijalnih usluga na Kosovu - izazovi politika i preporuke*

Veronica Sandu & Rahel Kahlert

Uvod

Ovaj prikaz politika ima za cilj da pruži kratak pregled trenutnog sistema za praćenje i procenu socijalnih usluga na Kosovu. Autori se bave izazovima trenutne prakse i pružaju preporuke za politike i praksu kako bi u potpunosti stavili u funkciju praćenje i procenu, u korist najugroženijih grupa stanovništva.

Veronica Sandu i Rahel Kahlert su istraživači pri Evropskom centru za politike i istraživanja socijalnog blagostanja
sandu@euro.centre.org
kahlert@euro.centre.org

Informata të përgjithshme: dispozita e përgjithshme për ofrimin e shërbimeve sociale dhe familjare

Ministarstvo za rad i socijalno blagostanje Kosova (MRSB) je odgovorno za organizovanje pružanja i razvoj socijalnih i porodičnih usluga u zemlji¹. Prema Memorandumu o razumevanju (MoR) iz 2009. godine, koji su potpisala tri ministarstva (MRSB, Ministarstvo finansija, i Administracije lokalne samouprave), svaka opština je u potpunosti odgovorna za pružanje socijalnih usluga. Ovaj proces je u skladu sa celokupnom reformom decentralizacije u zemlji, prema odredbama Ustava Republike Kosovo iz 2008. godine, koji garantuje „visok stepen lokalne samouprave“ (str. 46). Finansijska decentralizacija nije pratila decentralizaciju zadataka i odgovornosti za pružanje usluga na Kosovu. Sve socijalne i porodične usluge se trenutno finansiraju iz državnog budžeta². Na lokalnom nivou, opštinske direkcije za zdravstvo i socijalno blagostanje (ODZSB) nadgledaju planiranje i razvoj usluga. Centri za socijalni rad (CSR) su odgovorni za pružanje usluga, i trenutno 40 CSR-a nude socijalne usluge u 38 opština na Kosovu. CSR-i pružaju niz socijalnih i porodičnih usluga u zajednici, kao i u institucijama. Dodatne usluge pruža neprofitni sektor: oko 20 licenciranih NVO-a pružaju usluge koje uglavnom finansiraju privatni donatori.

1 Zakon br. 02/L-17 za Socijalne i porodične usluge, April 2005.

2 Zakon br. 03/L-049 za Finansije lokalne samouprave.

*Rezultati predstavljeni ovde su zasnovani na projektu „Podrška za bolje socijalne usluge za najugroženije grupe“ na Kosovu, zajednički sproveden sa Save the Children Kosovo, i finansiran od strane Evropske Unije, kao i Švedske međunarodne agencije za razvoj i saradnju (<https://www.euro.centre.org/projects/detail/202>).

Merita Meçe, Driton Zeqiri, Besim Hoxha, Astrit Muhaxhiri, i Trim Kabashi su doprineli radnom paketu nadzora i procene, na kojem je zasnovan ovaj Prikaz politika. Mišljenja predstavljena u ovom Prikazu politika pripadaju autorima, i ne moraju obavezno predstavljati mišljenja organizacija koje su finansirale ovaj dokument. Mi smo zahvalni za komentare koje smo dobili od strane Sonile Danaj. Takođe želimo da se zahvalimo Willem Stamatiou za proveru i dezen.

Sistem N&P socijalnih usluga: institucionalna i regulatorna pozadina

Sistemi za nadzor i procenu (N&P) su od ključnog značaja za Kosovo, jer oni teže da podrže bolje upravljanje javnim programima, prateći napredak, i da na kraju prikažu dugoročni uticaj politika u ispunjavanju potreba građana. Vlada trenutno sprovodi Strategiju modernizacije javne administracije 2015-2020, koja ima za cilj da osigura odgovornu javnu administraciju, i efektivno i efikasno pružanje usluga. Ipak, nije jasno u kojoj je meri zemlja zabeležila napredak u poboljšanju pružanja javnih usluga, uključujući socijalne usluge, i napredak u razvoju sistema za nadzor i procenu na centralnom i lokalnom nivou.

Ključne reči: N&P je ključno oruđe za praćenje napretka javnih programa, i za prikaz dugoročnog uticaja u rešavanju potreba građana.

Na centralnom nivou, kosovsko Ministarstvo rada i socijalnog blagostanja (MRSB) je odgovorno za organizovanje pružanja i razvoja socijalnih i porodičnih usluga³ kao i za obezbeđivanje efikasnog sistema za nadzor i procenu. Kao deo MRSB-a, stvorena je posebna jedinica za N&P, Jedinica za praćenje i inspekciju socijalnih i porodičnih usluga. Data jedinica ima neke opšte funkcije nadzora, koje su propisane pravilnicima o radu⁴.

Proces N&P socijalnih i porodičnih usluga je regulisan zakonom br. 02/L-17 o Socijalnim i porodičnim uslugama. Zakon nema posebne odredbe za N&P; većina uredbi o nadzoru i proceni usluga su deo uredbi za licenciranje za socijalne i porodične usluge, koje su podeljene na uredbi za javne i privatne pružaoce usluga⁵. Istovremeno, zadaci za N&P nisu izričito artikulisani u dokumentima opisa poslova osoblja jedinice za nadzor, tako da je još uvek ograničen napredak na nivou izvršenja.

Na lokalnom nivou, sistem N&P je namenjen da podrži planiranje i razvoj uslužnih procesa. Razvoj socijalnih usluga je zadatak opštinske Direkcije za zdravstvo i socijalno blagostanje (ODZSB). Nedovoljno jasne uloge i odgovornosti, kao i nedostatak instrumenata i postupaka N&P, otežavaju ovaj proces na lokalnom nivou.

Centri za socijalni rad imaju uspostavljen sistem za prikupljanje podataka o svojim korisnicima i pruženim uslugama. CSR-i koriste standardizovane obrasce koje je pripremila MRSB, putem kojih pružaju izveštaje o radu u redovnim intervalima (nedeljno do godišnje) za ODZSB preko Informacionog sistema socijalnih usluga (ISSU). Ograničen pristup ISSU-u od strane osoblja CSR-a i ODZSB-a, kao i nedostatak kontrole kvaliteta i tačnosti podataka, su jedan od najvećih izazova za obezbeđivanje visokog kvaliteta podataka.

3 Zakon br. 02/L-17 za Socijalne i porodične usluge, april 2005.

4 Uredba za funkcionisanje Jedinice za nadzor i inspekciju socijalnih i porodičnih usluga, maj 2014.

5 Administrativno uputstvo br. 17/2013 za Licenciranje pravnih entiteta/organizacija koje pružaju socijalne i porodične usluge; uredba br. 04/2017 za kriterijume, standarde i postupke za javno finansiranje NVO-a.

Perspektive statusa kvo: intervju sa centralnim i lokalnim zainteresovanim strankama

Kutija 1. Intervjui ključnih aktera, metod prikupljanja podataka

U ime MRSB-a, Savetnici za procenu ECSVPR-a, Merita Meçe i Driton Zeqiri su intervjuisali 13 aktera na opštinskom, centralnom i nevladinom nivou, između marta i maja 2019. godine. Oni su razvili smernice za intervjuje kako bi videli percepciju aktera o tome kako se primenjuje sadašnji sistem N&P, uključujući: strukturne kapacitete i institucionalni aranžman, procedure prikupljanja podataka, kvalitet podataka, skladištenje i upotreba podataka, i uključivanje aktera.

Perspektive aktera su predstavljene za sledeće teme: znanje o N&P-u, sprovođenje N&P, upravljanje podacima i korišćenje podataka zasnovano na intervjuima sa ključnim akterima na centralnom i lokalnom nivou.

Znanje o N&P: intervjui su otkrili uglavnom dobro razumevanje N&P komponenti socijalnih usluga. Iako su vlasti na centralnom nivou bile svesne zahteva za N&P predviđenih u različitim nacionalnim i sektorskim dokumentima / uredbama, oni nisu bili jasni u vezi funkcija N&P i nisu bili svesni konkretnih alata / protokola za N&P.

Ispitanici su pokazali niži nivo shvatanja za procenu nego za nadzor. Vlasti na centralnom nivou ne vide zadatak procene kao svoj zadatak, već se više koncentrišu na izradu propisa i standarda kvaliteta. Takvu percepciju mogu podržati i regionalne prakse, koje pokazuju da se zadaci procene trebaju obavljati od strane nezavisnih entiteta (npr. Agencija za socijalnu inspekciju, Agencija za procenu), i podela zadataka treba da bude jasna kako bi se izbegao sukob zadataka.

Sprovođenje N&P: Akteri su posmatračke posete pružaoca socijalnih i porodičnih usluga videle kao redovne zadatke jedinice za N&P, ali istovremeno ne postoje posebni obrasci/predloži koji bi se koristili za zaključke ovih poseta. Takođe, pristupi N&P su se razlikovali za javne i ne-javne pružaoce usluga, kao i po vrsti i učestalosti nadzora pružaoca usluga. U proseku se godišnje izvrši oko 14 poseta nadzora (od kojih se planira 10, a 3 do 4 su ad-hoc). Akterima sa centralnog i lokalnog nivoa nije bilo jasno kako treba da se dele odgovornosti za N&P između različitih institucija i administrativnih nivoa. Drugi izazov je da se osigura saradnja i razmena podataka između javnih i privatnih pružaoca usluga, npr. ne postoji mogućnost otkrivanja slučajeva kada korisnik dobije podršku od oba sistema.

Upravljanje podacima: Kao kritična komponenta sistema N&P, upravljanje podacima se treba razmotriti u svim fazama planiranja i pružanja socijalnih usluga. Razvijena je internet baza podataka sa podacima o korisnicima socijalnih usluga, socijalnoj pomoći (novčane nadoknade) i šemi podrške za osobe sa posebnim potrebama. Podatke popunjavaju pružaoци

Ključne reči: napori na opštinskom nivou se preduzimaju da se poboljša proces planiranja, uključujući i komponente N&P.

socijalnih usluga, većinom službenici koji su na lokalnom nivou zaduženi za upravljanje slučajevima. Nedavno su privatni pružaoci usluga uključeni u ovaj sistem i, teoretski, mogu unositi podatke o svojim korisnicima. Međutim, intervjui su otkrili da postupak prikupljanja podataka nije bio dobro koordiniran među različitim entitetima na lokalnom ili centralnom nivou administracije ili između nivoa.

Zahtevi za prikupljanje podataka donose dodatni pritisak na sistem, jer radnici CSR-a prikupljaju podatke o korisnicima kroz različite standardizovane forme. Informacije se prikupljaju na papiru, i uvode se u informacioni sistem u kasnijoj fazi. Dodatni alat za prikupljanje podataka je upravljanje slučajevima koji se takođe zasniva na papiru i prenosi u elektronski sistem. Tokom intervjuja, ispitanici su takođe naglasili činjenicu da su trenutni obrasci zastareli. Zbog ograničenih kapaciteta, većina prikupljenih podataka nije prenesena u elektronski sistem. Čini se da postoji prekid veza između centralnog i lokalnog nivoa u procesu prikupljanja podataka, jer nije bilo jasno koji su podaci potrebni za planiranje politika i kako te podatke treba prikupiti.

Upotreba podataka: Čini se da novo-dizajnirana internet baza podataka za socijalne usluge omogućava mehanizme odgovora, ali se ova korist još ne vidi. Ograničeni unosi ne nude dovoljno informacija za politike zasnovane na dokazima, a pružaoci usluga nisu voljni da ulažu više napora u ovaj proces jer ne mogu da koriste prikupljene informacije za lokalne potrebe. Osiguranje kvaliteta podataka je dodatni izazov, jer su ispitanici na svim nivoima prijavili nepostojanje procedura provere kvaliteta podataka.

Intervjui su pokazali da institucionalni mehanizmi na Kosovu nisu efikasni da podrže učenje i prenošenje rezultata N&P u poboljšanje učinka usluga. Podaci socijalnih usluga prikupljeni pomoću različitih instrumenata ne pružaju dovoljno informacija za proces pripreme politika i budžetiranje. Povratne informacije je još uvek potrebno ponuditi pružaocima usluga (javnim ili privatnim) na osnovu podataka prikupljenih tokom procesa nadzora, ali trenutno su izveštaji centralizovani na nivou Ministarstva.

Nacionalna i regionalna podrška za unapređenje sistema N&P na Kosovu: Opštinsko akciono planiranje

*Fjalët kyçe: janë
bërë përpjekje në
nivel komunal për ta
përmirësuar procesin
e planifikimit, duke
përfshirë elementet e
M&V.*

Da bi se pozabavili gore-pomenutim izazovima, trenutni projekat je pružio pomoć lokalnim vlastima u procesu strateškog planiranja kao kanala za uključivanje komponenti N&P. Izrađen je kratak vodič o razvoju opštinskih akcionih planova (OAP) za socijalne usluge. Cilj vodiča je da pomogne ODZSB-u u procesu planiranja razvoja mreže socijalnih usluga. Vodič je razvijen u skladu sa državnim uredbama o planiranju (Priručnik za planiranje, razvoj i praćenje strateških dokumenata i njihovih akcionih planova⁶). Vodič je razvijen u saradnji sa lokalnim vlastima i diskutovan sa vlastima na centralnom nivou.

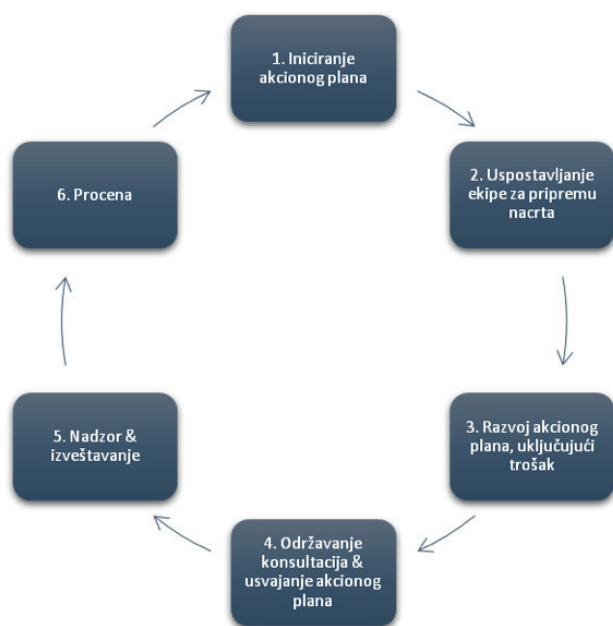
Proces N&P je integrisan u OAP, i odnosi se na poslednja dva koraka procesa strateškog planiranja na opštinskom nivou (prikaz I). Plan N&P opisuje sistem nadzora i izveštavanja u zemlji, i odnosi se na postojeće protokole i metodologije prikupljanja podataka, neophodne za merenje i procenu rezultata primene opštinskog akcionog plana.

Između decembra 2018. i jula 2019. godine, opštine su obučene⁷ i ponuđena im je podrška na radnom mestu radi izrade OAP-a, kao i kako bi stekli bolje razumevanje komponente N&P. Kao rezultat podrške planiranju, sve opštine su pokrenule proces izrade OAP-a sa integrisanom komponentom N&P.

6 Priručnik za planiranje, razvoj i nadzor strateških dokumenata i njihovih akcionih planova, Vlada Kosova, januar 2019. godine

7 Trajnimet mbi planifikimin strategjik të shërbimeve sociale në nivel komunal janë mbajtur nga konsulentët lokalë Besim Hoxha, Astrit Muhaxhir.

Prikaz 1. Ključni koraci za strateško planiranje



Napomena. Ovaj prikaz je pripremljen od strane autora u skladu sa Priručnikom za planiranje, razvoj i nadzor strateških dokumenata i njihovih akcionih planova (januar 2019) i prilagođen opštinskom akcionom planiranju za socijalne usluge.

Preporuke za politike i implikacije

Na osnovu intervjua sa akterima na centralnom, lokalnom, i nivou NVO-a, projektna ekipa predlaže sledeće preporuke vezano za unapređenje N&P socijalnih usluga na Kosovu:

Odabrane preporuke za MRSB:

- Pružiti jasnu definiciju procene u pravnim aktima koji se odnose na N&P socijalnih usluga. Bolje definisati ulogu JNISPU-a kao jedine jedinice zadužene za nadzor socijalnih usluga.
- Poboljšati obrasce za prikupljanje podataka da bolje odražavaju potrebe sistema, redovno ažurirati obrasce, i osigurati razvrstavanje podataka.
- Poboljšati postojeći ISSU sistem, integrisati komponentu nadzora socijalnih usluga u ISSU, učiniti sistem dostupnim zaposlenima na različitim nivoima.
- Harmonizovati sistem N&P za socijalne usluge sa drugim sistemima N&P koji se sprovode u zemlji, kako bi se pronašla sinergija i izbeglo dupliranje informacija (npr. podaci Ministarstva obrazovanja, nauke i tehnologije, Ministarstva unutrašnjih poslova, zasnovani na podacima iz matične knjige itd.).

Ključne reči: mere za unapređenje sistema N&P se moraju preduzeti na nacionalnim i lokalnim nivoima, kao i na nivou individualnih pružaoca usluga.

- Ponuditi pristup ISSU sistemu svim licenciranim pružaocima socijalnih usluga radi poboljšanja prikupljanja podataka. Pristup ličnim podacima treba biti regulisan od strane MRSB-a putem administrativnog uputstva, praćen izmenama baze podataka da bi se osigurala usaglašenost.

Odabrane preporuke za Opštine:

- Podsticanje kulture samo-procene pružaoca usluga, dizajn i institucionalizacija obrazaca i postupaka samo-procene.
- Prilagoditi opštinske uredbe da integrišu proces uključenja CSR-a u planiranje opštinskog budžeta za ODZSB. Kako bi se stvorile jedinstvene prakse među svim kosovskim opštinama, preporučujemo da ODZSB-i sarađuju sa Asociacijom kosovskih opština-Kolegijumom za zdravstvo i socijalno blagostanje.
- Ohrabriti sve pružaoce usluga da sklope MoR-e sa CSR-om u opštini u kojoj funkcionišu.
- Planirajte programe stažiranja za studente sociologije, psihologije i prava, kako bi podržali CSR-e u njihovim svakodnevnim zadacima. To bi se trebalo učiniti kako bi se stvorio prostor za to da se stariji službenici CSR-a bave planiranjem i unapređivanjem sistema nadzora i procene socijalnih usluga.

Odabrane preporuke za pružaoce socijalnih usluga, javne i privatne:

- Poboljšati prikupljanje podataka socijalnih usluga za unutrašnje i spoljno planiranje.
- Prihvatiti kulturu samo-procene, dizajnirati i institucionalizovati obrasce i postupke za samo-procenu.
- Obezbediti prelazak sa prikupljanja podataka na papiru u prikupljanje podataka pomognuto računarima.

Reference

Ustav Republike Kosovo (2008). Dostupno pri: <http://www.kushtetutakosoves.info/repository/docs/Constitution.of.the.Republic.of.Kosovo.pdf>, pristupljeno 3 septembra 2019. godine

Evropski centar za politike i istraživanja socijalnog blagostanja i Save the Children International na Kosovu (2019) Nadzor i procena socijalnih usluga na Kosovu: Izazovi, ograničenja i preporuke da se uspostavi sveobuhvatni sistem zasnovan na dokazima. Beč i Priština, Evropski Centar i Save the Children International .

Evropski centar za politike i istraživanja socijalnog blagostanja i Save the Children International na Kosovu (2019) Nadzor i procena socijalnih usluga u Kosovskim opštinama. Beč i Priština, Evropski Centar i Save the Children International .

Evropski centar za politike i istraživanja socijalnog blagostanja i Save the Children International na Kosovu (2019) Kratki priručnik za razvoj opštinskih akcionih planova za socijalne usluge. Beč i Priština, Evropski Centar i Save the Children International.

Vlada Kosova (2008). Zakon o lokalnoj samoupravi. Dostupno pri: http://www.assembly-kosova.org/common/docs/ligjet/2008_03-L040_en.pdf pristupljeno 3 septembra 2019. godine

Vlada Kosova (2019). Zakon br. 03/L-049 za Finansije lokalne samouprave, Priština:Vlada Kosova.

Vlada Kosova (2019). Priručnik za planiranje, razvoj i nadzor strateških dokumenata i njihovih akcionih planova, Priština,Vlada Kosova.

MZSB, (2005). Zakon za socijalne i porodične usluge, dostupno pri: http://www.gazetazyrtare.com/e-gov/index.php?option=com_content&task=view&id=69&Itemid=28&lang=en pristupljeno 3 septembra 2019. godine

MZSB, (2013). Administrativno uputstvo br. 17/2013 za licenciranje pravnih entiteta / organizacija koje pružaju socijalne i porodične usluge. Priština,Vlada Kosova.

MZSB, (2013). Zakon br. 02/L-17 za Socijalne i porodične usluge, Priština,Vlada Kosova.

MZSB, (2014). Uredba za funkcionisanje Jedinice za nadzor i inspekciju socijalnih i porodičnih usluga, Priština,Vlada Kosova.

MZSB, (2017). Uredba br. 04/2017 za kriterijume, standarde i postupke za javno finansiranje NVO-a, Priština,Vlada Kosova.

Lista skraćenica

CSR	Centar za socijalni rad
OSPP	Odeljenje za socijalne politike i porodicu
ECPIB (ECSWPR)	Evropski centar za politike i istraživanja socijalnog blagostanja
N&P	Nadzor i procena
OAP	Opštinski akcioni plan
ODZSB	Opštinska direkcija za zdravstvo i socijalno blagostanje
MZSB	Ministarstvo zdravstva i socijalnog blagostanja
MoR	Memorandum o razumevanju
NVO	Nevladina organizacija
JNISPU	Jedinica za nadzor i inspekciju socijalnih i porodičnih usluga
ISSU	Informativni sistem socijalnih usluga



finansira



4 European Union
Kosovo

Kofinansira:



Sweden
Sverige

Implementira:



Save the Children



EUROPEAN CENTRE FOR
SOCIAL WELFARE POLICY
AND RESEARCH