



**ГЛАВНА СЛУЖБА
ЗА РЕВИЗИЈУ ЈАВНОГ СЕКТОРА
РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ**

78000 Бања Лука, Вука Караџића 4
Република Српска, БиХ
Тел: +387 (0) 51 /247-408
Факс: +387 (0) 51 /247-497
е-mail: revizija@gsr-rs.org
www.gsr-rs.org

**ИЗВЈЕШТАЈ РЕВИЗИЈЕ УЧИНКА
ЗБРИЊАВАЊЕ И ЗАШТИТА ДЈЕЦЕ БЕЗ РОДИТЕЉСКОГ СТАРАЊА**

Број: РУ005-17

Бања Лука, април 2019. године

САДРЖАЈ

ЗБРИЊАВАЊЕ И ЗАШТИТА ДЈЕЦЕ БЕЗ РОДИТЕЉСКОГ СТАРАЊА	1
ЛИСТА СКРАЋЕНИЦА	2
ПРЕДГОВОР.....	3
РЕЗИМЕ	5
1 УВОД.....	7
1.1 Позадина ревизије	7
1.2 Сврха ревизије и ревизијска питања	8
1.3 Дизајн и методолошки оквир ревизије	9
1.3.1 Обим ревизије и ограничења	9
1.3.2 Извори ревизијских доказа	9
1.3.3 Методе прикупљања и анализе доказа	10
1.3.4 Критерији ревизије	11
1.4 Садржај и структура извјештаја	11
2 ОПИС ПРЕДМЕТА РЕВИЗИЈЕ	13
2.1 Опис предмета ревизије.....	13
2.2 Институционалне улоге, надлежности и одговорности.....	14
2.3 Регулатива карактеристична за ову област.....	15
3 НАЛАЗИ	18
3.1 Показатељи збрињавања и заштите дјецe без родитељског старања	18
3.1.1 Надзор, координација и анализа реализованих мјера у збрињавању дјецe без родитељског старања	19
3.1.2 Старатељство	21
3.1.3 Ванституционални смјештај	26
3.1.4 Институционални смјештај	27
3.1.5 Усвојење.....	27
3.2 Финансирање услуга смјештаја дјецe без родитељског старања.....	29
3.2.1 Финансирање институционалног збрињавања-смјештаја	29
3.2.2 Финансирање ванституционалног збрињавања - смјештаја	31
3.3 Подршка младима без родитељског старања у процесу осамостаљивања	33
3.3.1 Системска подршка за младе без родитељског старања.....	33
3.3.2 Подршка ЈЛС за младе без родитељског старања	36
4 ЗАКЉУЧЦИ	38
5 ПРЕПОРУКЕ	41
6 ПРИЛОЗИ.....	44

ЗБРИЊАВАЊЕ И ЗАШТИТА ДЈЕЦЕ БЕЗ РОДИТЕЉСКОГ СТАРАЊА

Главна служба за ревизију јавног сектора Републике Српске је на основу Закона о ревизији јавног сектора Републике Српске, а у складу са ISSAI оквиром ревизије за јавни сектор, провела ревизију учинка "Збрињавање и заштита дјеце без родитељског старања". Основна сврха ове ревизије је да испита да ли дјеца без родитељског старања имају адекватан ниво збрињавања и заштите, те да се на основу проведене ревизије понуде препоруке чије провођење би унаприједило збрињавање и заштиту дјеце без родитељског старања.

Проведена ревизија је обухватила улоге, надлежности и одговорности Министарства здравља и социјалне заштите, јединица локалне самоуправе, центара за социјални рад и јавних установа за збрињавање дјеце без родитељског старања. Улога јединица локалне самоуправе и центара за социјални рад испитивана је на узорку од 9 центара за социјални рад који дјелују на подручју тих јединица локалне самоуправе. У оквиру главне студије то су били: Бањалука, Бијељина, Добој, Приједор, Лакташи, Градишка, Модрича, Прњавор, Дервента. Током предстудијског истраживања ревизијом су били обухваћени центри за социјални рад Требиње, Невесиње и Гацко.

Примједбе на Нацрт извјештаја доставили су Министарство здравља и социјалне заштите, Центар за социјални рад Лакташи и Центар за социјални рад Приједор. Примједбе Министарства здравља и социјалне заштите дјелимично су прихваћене, док примједбе центара за социјални рад Лакташи и Приједор нису прихваћене.

Резултати истраживања приказани су у овом Извјештају.

Ревизија је закључила да сва дјеца без родитељског старања остварују одређен ниво заштите и збрињавања, али да постојећи ниво заштите и збрињавања дјеце без родитељског старања и укупност мјера које се примјењују на заштити и збрињавању не осигуравају у потпуности достизање циљева дефинисаних Стратегијом.

Главна служба за ревизију јавног сектора Републике Српске, у складу са одредбама Закона о ревизији јавног сектора Републике Српске, доставља Извјештај Министарству здравља и социјалне заштите, јединицама локалне самоуправе и центрима за социјални рад из узорка.

Коначан извјештај је достављен свим институцијама којим се у складу са Законом о ревизији јавног сектора Републике Српске овакав извјештај треба упутити. Извјештај ће бити доступан јавности путем интернет странице Главне службе за ревизију јавног сектора Републике Српске, www.qsr-rs.org.

Извјештај садржи препоруке упућене Министарству здравља и социјалне заштите, јединицама локалне самоуправе и центрима за социјални рад. Имплементацијом ових препорука могуће је унаприједити систем збрињавања и заштите дјеце без родитељског старања у Републици Српској.

Главни ревизор Главне службе за ревизију јавног сектора Републике Српске донио је Одлуку да се проведе ова ревизија учинка. Ревизију је провео ревизијски тим у саставу Далиборка Милијевић и Ангелика Кос.

Главни ревизор

Јово Радукић

ЛИСТА СКРАЋЕНИЦА

РС	Република Српска
БиХ	Босна и Херцеговина
ЕУ	Европска унија
ВРИ	Врховна ревизијска институција
ЗЕ	Економичност, Ефикасност и Ефективност
ГСРЈС РС	Главна служба за ревизију јавног сектора Републике Српске
МЗиСЗ	Министарство здравља и социјалне заштите
ЈЛС	Јединица/е локалних самоуправа
ЦСР	ЈУ Центар/и за социјални рад
Дом	ЈУ Дом за дјецу и омладину без родитељског старања "Рада Врањешевих"
ЗоСЗ	Закон о социјалној заштити
ЗоДЗ	Закон о дјечијој заштити
ЈУ	Јавна установа
УН	Уједињене нације
UNICEF	Фонд Уједињених нација за дјецу
КМ	Конвертибилна марка

ПРЕДГОВОР

Према ISSAI оквиру ревизије, ревизија јавног сектора подразумијева три врсте ревизије: ревизију финансијских извјештаја, ревизију усклађености и ревизију учинка.¹

Ревизије учинка које проводе ВРИ су независна, објективна и поуздана испитивања владе, владиних и других институција јавног сектора односно програма, активности и процеса у надлежности владе и владиних институција у погледу економичности, ефикасности и ефективности. Принципи економичности, ефикасности и ефективности могу се дефинисати на сљедећи начин²:

- Принцип економичности подразумијева свођење трошкова ресурса на најмању могућу мјеру. Кориштени ресурси требају бити на располагању правовремено, у одговарајућој количини и уз одговарајући квалитет те по најбољој цијени
- Принцип ефикасности подразумијева најбоље могуће искориштавање расположивих ресурса. Везан је за однос кориштених ресурса и излазних вриједности остварених у погледу количине, квалитета и рокова
- Принцип ефективности односи се на испуњавања постављених циљева и постизање предвиђених резултата

Поред термина ревизија учинка, у теорији и пракси ревизије појављују се и други термини, као ревизија успјеха, ревизија сврсисходности, ревизија економичности, ефикасности и ефективности (ревизија ЗЕ) и ревизија вриједности за новац. Поменути термини у ревизијској терминологији суштински имају исто значење.

У основи, ревизијом учинка даје се одговор на сљедећа питања:

- да ли се раде прави послови
- да ли се послови раде на прави начин

Ревизија ефективности даје одговор на питање да ли се раде прави послови, а ревизија економичности и ефикасности да ли се послови раде на прави начин.

„Основни циљ ревизије учинка је промоција економичности, ефикасности и ефективности. Она такође доприноси одговорности и транспарентности.“ ISSAI 300

Мандат ревизије учинка у правилу је регулисан законом који третира ревизију јавног сектора. Правни основ за провођење ревизије учинка садржан је у одредбама Закона о ревизији јавног сектора Републике Српске (у даљем тексту Закон). Законом је регулисано да је Главна служба за ревизију јавног сектора Републике Српске обавезна да врши:

- финансијску ревизију
- ревизију учинка

¹ ISSAI 100 paragraf 22

² ISSAI 300 paragraf 11

- друге специфичне ревизије

У дијелу који се односи на ревизију учинка закон регулише слиједеће:

„Главна служба за ревизију, у складу са овим законом и стандардима ревизије за јавни сектор, спроводи ревизију учинка, а на основу надлежности из члана 13. овог закона.

Ревизија учинка је активност Главне службе за ревизију која подразумијева испитивање активности, програма и пројеката у надлежности Владе Републике Српске и институција јавног сектора у погледу економичности, ефикасности и ефективности.

Резултате ревизије учинка Главна служба за ревизију презентује посредством коначног извјештаја о спроведеној ревизији учинка.

Влада Републике Српске и ревидиране институције обавезни су да у року од 60 дана од дана пријема коначног извјештаја о спроведеној ревизији учинка сачине Акциони план за спровођење препорука ревизије учинка и да га доставе Главној служби за ревизију и надлежном скупштинском одбору ради праћења спровођења датих препорука“.

Одредбе закона које се односе на планирање и приступ ревизији, имплементацију ревизије, овлашћења за прикупљање података и информација и извјештавање о ревизији, примјењују се како на финансијску ревизију тако и на ревизију учинка.

Институције јавног сектора (Влада, министарства, владине агенције, јединице локалне самоуправе, јавна предузећа, јавне установе и други) у извршавању основних функција утврђених законима и другим прописима ангажују расположиве ресурсе (персоналне, материјалне, финансијске и друге).

Институције јавног сектора које извршавају повјерене им функције имају јавну одговорност за свој рад према Народној Скупштини Републике Српске и јавности уопште. Јавна одговорност подразумијева да Народна Скупштина Републике Српске и јавност имају право и потребу да буду информисани о раду институција јавног сектора. Народна Скупштина Републике Српске, порески обвезници и јавност испољавају интересовање да ли су ресурси које су институције јавног сектора ангажовале обављајући основне функције, укључујући и буџетска средства, коришћени уз уважавање принципа економичности, ефикасности и ефективности. На овај захтјев Народне Скупштине Републике Српске и јавности одговор не може у потпуности дати финансијска ревизија те је, у циљу испуњавања захтјева Народне Скупштине Републике Српске и јавности, потребна ревизија учинка. Ова ревизија ће независно и професионално утврдити да ли се институције јавног сектора приликом извршавања основних функција придржавају принципа економичности, ефикасности и ефективности.

Извјештаји ревизије учинка, као основни производ ревизијског процеса, су добра основа за промјене у организацији, начину функционисања и управљању ресурсима, затим квалитетнијим и кориснички орјентисаним услугама, као и за подизање јавне одговорности на виши ниво. Извјештаји ревизије учинка су и у функцији промовисања доброг управљања и јавности рада институција јавног сектора.

Управљање јавним сектором подразумијева и унапрјеђење ефикасности и ефективности рада јавних институција. Ревизију учинка треба посматрати као институционални инструмент управљања јавним сектором. У условима када располажемо оскудним ресурсима и када је евидентан јаз између расположивих ресурса и потреба, а посебно у условима реформи у многим сегментима и структурама јавног сектора, ревизија учинка посебно добија на значају.

РЕЗИМЕ

Главна служба за ревизију јавног сектора Републике Српске је, на основу Закона о ревизији јавног сектора Републике Српске, а у складу са ISSAI стандардима ревизије, провела ревизију учинка „Збрињавање и заштита дјеце без родитељског старања“.

Сврха ове ревизије је да испита да ли дјеца без родитељског старања имају адекватан ниво збрињавања и заштите те да се на основу проведене ревизије понуде препоруке чије провођење би унаприједило збрињавање и заштиту дјеце без родитељског старања.

Резиме налаза, закључака и препорука ове ревизије дајемо у наставку.

Налази ревизије, који су засновани на релевантним, довољним и поузданим ревизијским доказима, показују:

- Од укупног броја дјеце без родитељског старања у Републици Српској око 25% су дјеца без родитеља, а око 75% су дјеца без адекватног родитељског старања.
- Половина дјеце без родитељског старања збринута је у сродничким породицима, четвртина у хранитељским породицима и четвртина у јавним установама. Иако се приоритет у збрињавању даје ванинституционалним формама збрињавања, знатан број дјеце је збринут и институционално у јавним установама. Смјештај у јавне установе би требао бити привременог карактера. Међутим, подаци показују да свако пето дијете борави у Дому пет и више година, а свако десето борави у Дому дуже од десет година, док нека дјеца у Дому бораве и до пунољетства и/или завршетка школовања.
- Усвојење као институт трајног збрињавања дјеце није у довољној мјери афирмисано. Број усвојене дјеце у посматраном периоду се смањивао са 30 усвојења у 2015. години на свега пет усвојења у 2017. години.
- Није успостављена јединствена база података о дјечи без родитељског старања као посебна база или дио укупне базе података из социјалне заштите. Евиденције центара за социјални рад о дјечи без родитељског старања, разликују се по форми, садржају и структури и нису у довољној мјери поуздана основа за извјештавање о заштити и збрињавању дјеце без родитељског старања.
- Само мањи број јединица локалне самоуправе је донио Средњорочне и Годишње програме социјалне заштите, иако је то законска обавеза. Више од половине јединица локалне самоуправе увело је проширена права из области социјалне заштите, али заступљеност дјеце без родитељског старања у њима је недовољна.
- Значајне су разлике у финансирању институционалног и ванинституционалног збрињавања. Евидентне су и разлике у финансирању хранитељских породица као и разлике између хранитељских и сродничких породица. Посебно су изражене разлике у финансирању сродничких породица у којима се збрињава највише дјеце без родитељског старања, у погледу висине накнада, времена и редовности исплата накнада. Само 1/3 сродничких породица остварује право на накнаде за збрињавање дјеце.
- Организоване облике збрињавања у посматраном периоду годишње напушта 50-60 дјеце из разлога пунољетства и/или завршетка школовања. Нису креирани посебни програми подршке младима који излазе из организованих облика збрињавања.

На основу презентованих налаза ревизија је закључила да сва дјеца без родитељског старања остварују одређен ниво заштите и збрињавања, али да постојећи ниво заштите и збрињавања дјеце без родитељског старања и укупност мјера које се примјењују на заштити и збрињавању не осигуравају у потпуности достизање циљева дефинисаних Стратегијом.

У складу са тим, ревизија је утврдила сљедеће закључке:

- Потребне претпоставке економско-финансијске, административно-техничке и функционалне природе за успјешно збрињавање и заштиту дјеце без родитељског старања нису у потпуности успостављене.
- Постојећи начин финансирања збрињавања дјеце без родитељског старања карактеришу изражене разлике зависно од облика збрињавања и од извора финансирања, те није подстицајан за облике збрињавања и заштите дјеце без родитељског старања који су у најбољем интересу дјетета.
- Посебни програми помоћи и подршке младима који напуштају обавезне облике збрињавања и заштите и припремају се за самосталан живот и рад нису донесени, а у другим програмима нису посебно препознати.

На темељу презентованих налаза и изнесених закључака, ревизија даје препоруке Министарству здравља и социјалне заштите, јединицама локалне самоуправе и центрима за социјални рад о промјенама које је потребно направити да би се унаприједила заштита и збрињавање дјеце без родитељског старања у смислу остварења дефинисаних циљева и принципа. У складу с тим ревизија даје сљедеће препоруке:

Министарство здравља и социјалне заштите треба да:

- Интензивира активности на провођењу Стратегије, програма и пројеката из домена социјалне заштите који се односе на дјецу и размотре потребу актуелизирања акционих планова ради остваривања основних принципа и циљева социјалне заштите.
- У потпуности успостави организационе, функционалне и административно-техничке претпоставке за успјешно функционисање заштите и збрињавања дјеце без родитељског старања.
- На основу опште анализе финансирања социјалне заштите успостави оптималан, одржив и подстицајан систем финансирања заштите и збрињавања дјеце без родитељског старања.

Јединице локалне самоуправе у сарадњи са центрима за социјални рад у циљу унапређења збрињавања и заштите дјеце без родитељског старања треба да:

- У складу са Законом о социјалној заштити донесу средњорочне и годишње програме социјалне заштите са посебним дијелом који се односи на збрињавање и заштиту дјеце без родитељског старања.
- Унаприједи систем финансирања заштите и збрињавања дјеце без родитељског старања.
- Континуирано унапређују административне поступке и процедуре збрињавања и заштите дјеце без родитељског старања.

1 УВОД

У овом дијелу извјештаја презентује се ревизијски проблем који је предмет ревизије, основни разлози и мотиви за планирање и провођење ове ревизије, методолошки оквир и дизајн ревизије кроз презентацију ревизијских питања, обима и ограничења ревизије, извора ревизијских доказа, начина прикупљања, анализе и вредновања ревизијских доказа и критеријума ревизије.

1.1 Позадина ревизије

Системска подршка и заштита дјеце без родитељског старања јако је важна. Дјеца су једна од најрањивијих категорија друштва и право на једнаку социјалну сигурност, осигурање и адекватан животни стандард за свако дијете је садржано у Конвенцији УН о правима дјетета. Породична, социјална и дјечија заштита су кључни инструменти политика за рјешавање питања збрињавања и заштите дјеце без родитељског старања. Заштита и збрињавање дјеце без родитељског старања у РС обезбјеђује се кроз мјере породично-правне заштите, социјалне заштите и дјечије заштите с циљем да се дјетету обезбиједи адекватни услови за раст и развој.

Конвенција УН о правима дјетета посебно истиче примарну улогу породичног окружења, као основног предуслова за пуни емотивни, физички и интелектуални развој. Како Конвенција, тако и домаће законодавство дефинише да је циљ да се дјетету обезбиједи најбољи могући услови за раст и развој а да се то остварује кроз мјере породично-правне заштите (старатељство и усвојење) и мјере социјалне заштите (збрињавање у другу породицу и институционални смјештај).

РС је донијела крајем 2015. године Стратегију унапређења социјалне заштите дјеце без родитељског старања 2015–2020. године у којој је област заштите дјеце без родитељског старања и њено унапређење од посебног интереса за систем социјалне заштите РС. Од посебне је важности усклађивање домаћег законодавства и праксе са релевантним документима који одређују ову област на међународном нивоу, као што су: УН Конвенција о правима дјетета, УН Смјернице за алтернативно збрињавање дјеце, Заједничке европске смјернице за прелаз са институционалне заштите на услуге подршке за живот у заједници, Европска конвенција о усвајању и друга. Стратегијом се настоји унаприједити друштвена подршка дјечији без родитељског старања и породицама под ризиком од раздвајања, између осталог и трајним обезбјеђењем финансијских и техничких ресурса у склопу ЦСР и на замјени институционалног збрињавања дјеце без родитељског старања другим облицима заштите и њиховој стандардизацији.

Збрињавање и заштита дјеце без родитељског старања у РС се обезбјеђује кроз неколико група мјера:

- мјере породично-правне заштите (старатељство, усвојење и др.),
- мјере социјалне заштите (збрињавање у другу породицу – хранитељство и институционални смјештај дјеце без родитељског старања),
- мјере дјечије заштите (новчана давања из дјечије заштите и задовољење развојних потреба дјеце) и

Економски институт Бањалука је 2013. године извршио анализу UNICEF-овог Програма социјалне заштите и инклузије, на основу које је изведен закључак да није успостављен ефикасан систем праћења рада у области социјалне заштите, односно адекватних оперативних база података (по корисницима и правима).³

³ Финансијска анализа закона о социјалној заштити у Републици Српској, Економски институт Бањалука, мај 2013, стр. 36, 55.

У складу са законским прописима у РС, сва дјеца без родитељског старања морају бити под старатељством. Резултати предстудијског истраживања су показали да не постоји јединствена база података за дјецу под старатељством на нивоу цијеле РС, нити постоје јединствени обрасци за утврђивање старатељства за дијете и обрасци за извјештавање који се примјењују у свим ЦСР на нивоу РС.

Најбољи и најкомплетнији вид заштите дјеце без родитељског старања је усвојење. Представници МЗиСЗ, представници ЦСР, омбудсман за дјецу БиХ, омбудсман за људска права БиХ, медији и др. из године у годину наглашавају да се усвојење у РС недовољно користи и није довољно афирмисано.⁴

Хранитељство се сматра једним од бољих видова социјалне заштите, али је још увијек недовољно афирмисано у РС, иако су МЗиСЗ и ЦСР предузимали и предузимају кораке и активности у циљу промовисања хранитељства.⁵

Предстудијско истраживање на мањем узорку ЦСР показало је да тренд али и структура дјеце без родитељског старања нису задовољавајући у смислу јачања збрињавања у онај облик смјештаја који се сматра адекватнијим. Значајан број дјеце смјештен је у Дому, који би требао бити привременог карактера, а заступљеност смјештаја у хранитељским породицама, који се препоручује из перспективе дјетета, није заступљен у довољно мјери.

Писања медија, разна истраживања и индикације упућују на то да није у најбољој могућој мјери обезбјеђена системска подршка и инклузија у друштво за дјецу без сродитељског старања по изласку из Дома сматра да нису стекли потребне компетенције за самостално вођење домаћинства и бригу о себи, да није довољно развијена социјална мрежа, као и да постинституционална брига државе није довољна.

1.2 Сврха ревизије и ревизијска питања

Проблем којим се бавила ова ревизија учинка јесте адекватност збрињавања и заштите дјеце без родитељског старања. Проблем смо истражили кроз креирање, провођење и праћење резултата мјера социјалне и породичне заштите како на републичком тако и на локалном нивоу. Каква је координација свих учесника у збрињавању дјеце без родитељског старања те на утврђивању и отклањању узрока проблема

Сврха ове ревизије је била да се испита да ли дјеца без родитељског старања имају адекватан ниво збрињавања и заштите те да се на основу проведене ревизије понуде препоруке чије провођење би унаприједило збрињавање и заштиту дјеце без родитељског старања.

Главно ревизорско питање:

ДА ЛИ ЈЕ ОБЕЗБЈЕЂЕНО АДЕКВАТНО ЗБРИЊАВАЊЕ И ЗАШТИТА ДЈЕЦЕ БЕЗ РОДИТЕЉСКОГ СТАРАЊА?

Да би се добио одговор на главно ревизорско питање и могла испунити утврђена сврха ревизије, тражи се одговор на сљедећа ревизијска питања:

⁴ mondo.ba 17.05.2016. Нови закон/измјене Породичног закона олакшаће усвајање дјеце у РС; Nezavisni.ba/Желите усвојити дијете/Ово су услови_Април 10, 2018.

⁵ <http://www.frontal.ba/novosti/91258/Деинституционализација-домова-за-дјецу-без-родитеља-у-БиХ-578-дјеце-смјештено-у-хранитељске-породице>

1. Да ли су успостављене одговарајуће претпоставке економско-финансијске, административно-техничке и функционалне природе за успјешно збрињавање и заштиту дјеце без родитељског старања?
2. Да ли је постојећи начин финансирања подстицајан и у функцији успјешног збрињавања и заштите дјеце без родитељског старања?
3. Да ли је обазбијеђена подршка дјецци/младима без родитељског старања у процесу осамостаљивања?

1.3 Дизајн и методолошки оквир ревизије

1.3.1 Обим ревизије и ограничења

Ова ревизија је обухватила групу мјера породично-правне заштите (старатељство и усвојење) и групу мјера социјалне заштите дјеце без родитељског старања (збрињавање у другу породицу - сродничку и хранитељску и институционални смјештај дјеце без родитељског старања). Поред ове групе мјера ревизија је сагледала и системску подрушку младих приликом осамостаљивања и напуштања одређене врсте смјештаја и бриге од стране државе.

Ревизија је обухватила улоге, надлежности и одговорности МЗиСЗ, ЈЛС, ЦСР и јавних установа за збрињавање дјеце без родитељског старања. Улога ЈЛС и ЦСР испитивана је на узорку од 9 ЈЛС и ЦСР који дјелују на подручју тих ЈЛС. У оквирима главне студије то су били: Бањалука, Бијељина, Добој, Приједор, Лакташи, Градишка, Модрича, Прњавор, Дервента. Током предстудијског истраживања ревизијом су били обухваћени ЦСР Требиње, Невесиње и Гацко.

Узорак ЈЛС и ЦСР је изабран у складу са критеријима: регионални размјештај ЈЛС и ЦСР, број дјеце без родитељског старања и њихов статус, начини збрињавања дјеце, постојање посебних и добрих пракси и других релевантних критерија. Избор узорка ЈЛС и ЦСР је одређен и садржајем одговора на упитник из ЈЛС и ЦСР и резултатима анализе упитника.

Ова ревизија је обухватила временски период од три године и то период од 2015. до 2017. године и дио текуће 2018. године. За овој период су приказали општи подаци, показатељи као и трендови и структуре у збрињавању и заштити дјеце без родитељског старања. Детаљна испитивања и праћење збрињавања дјеце без родитељског старања су се извршила посматрајући 2017. и текућу 2018. годину ради релевантности и актуелности налаза ревизије.

Како интерна акта ЦСР дефинишу да одређена документа имају ознаку повјерљивости, а која су била прегледом од стране ревизије, те у складу са тим је и ревизијски тим поступио. Ту врсту докумената смо користили у циљу креирања ревизорских налаза, закључака и препорука.

У РС постоје јавне установе за смјештај дјеце са потешкоћама у развоју, у којима су често смјештена и дјеца без родитељског старања, а која имају развојне проблеме и посебне потребе. Збрињавање дјеце са потешкоћама у развоју у овим јавним установама није било обухваћено овом ревизијом.

1.3.2 Извори ревизијских доказа

Да би се добили одговори на постављена ревизијска питања, потребни подаци, информације и документи су се прикупљали углавном од институција које имају одређене улоге, надлежности и одговорности у погледу збрињавања и заштите дјеце без родитељског старања, а то су: МЗСЗ, ЈЛС, ЦСР и јавне установе које

збрињавају дјецу без родитељског старања. Потребни подаци и информације прикупљали су се из:

- стратегија које се односе на социјалну, породичну и дјечију заштиту,
- законских и подзаконских прописа који се односе на социјалну, породичну и дјечију заштиту,
- интерних прописа, правила и процедура институција обухваћених ревизијом,
- средњорочних и годишњих програма социјалне заштите,
- документације која се односи на поступке збрињавања и заштите дјеце без родитељског старања,
- извјештаја и информација наведених и других институција,
- друга акта у форми одлука, правилника, упутстава и других аката који уређују област збрињавања дјеце без родитељског старања у РС⁶

Током провођења ревизије кориштени су доступни подаци и информације других институција (Фонд за дјечију заштиту, Омбудсман за дјецу, Републички завод за статистику, и др). Извори података и информација биле су и доступне студије, публикације, извјештаји и информације међународних и невладиних организација које се односе на социјалну, породичну и дјечију заштиту.

1.3.3 Методе прикупљања и анализе доказа

Методе прикупљања података у овој ревизији су различите, зависно од ревизорског питања, али и врсте података и информација које се прикупљају. Потребне податке и информације ревизија је прикупљала проучавањем стратегија, планских и програмских докумената, законских и подзаконских прописа, интерних правила и процедура, извјештаја и информација од институција као што су: МЗиСЗ, ЦСР, Дом, ЈЛС и др.

Потребни подаци и информације прикупљени се путем:

- прегледа и инспекције документације о збрињавању дјеце без родитељског старања,
- упитника упућених ЦСР и ЈЛС,
- интервјуа са представницима МЗиСЗ, ЦСР, Дома,
- интервјуа са хранитељским породицама,
- студијама случаја.

Обзиром да је ова ревизија проведена првенствено у ЦСР под чијим старатељством су дјеца без родитељског старања, важна метода прикупљања података је и студија случаја. Ревизијски тим је обавио интервјуе и са одређеним бројем хранитељских породица, сродничких породица, дјецом збринутом у све врсте смјештаја.

Анализа и вредновање података и информација извршена је примјеном сљедећих метода:

- квалитативна анализа документације, упитника и интервјуа,
- аналитички поступци,
- методе компаративне анализе,

⁶ Прилог бр. 1 – Листа референци – попис аката

- методе статистичке анализе,
- каузална метода,
- анализа студије случаја,
- друге методе примјењене врсти прикупљених података и информација.

1.3.4 Критерији ревизије

У дефинисању критерија за оцјењивање адекватности социјалне и породичне заштите дјече без родитељског старања кориштени су различити критерији зависно од ревизорског питања.

Као полазни критерији за оцјену и закључивање о налазима проистеклим из проведених испитивања у овој ревизији учинка кориштени су дефинисани циљеви, права и принципи кроз УН Конвенцију о правима дјетета, УН Смјернице за алтернативно збрињавање дјече, Заједничке европске смјернице за прелаз са институционалне заштите на услуге подршке за живот у заједници, Стратегију унапређења социјалне заштите дјече без родитељског старања, ЗоСЗ, Породични закон, ЗоДЗ, као и интерна акта МЗиСЗ, ЈЛС, ЦСР и др. институција.

У дефинисању критерија за оцјену кориштене су мјере породично-правне заштите, социјалне заштите и дјечије заштите те са тим повезани принципи најбољег интереса дјетета, принцип приоритета ванинституционалног збрињавања дјече без родитељског старања и др. дефинисани принципи.

- Нормативно уређење социјалне, породичне и дјечије заштите омогућава успјешније збрињавање и заштиту дјече без родитељског старања.
- Укупно стање дјече без родитељског старања и структура дјече по статусу и по облику смјештаја у који су збринуте указује на потребан ниво побољшања у овој области.
- Дјеца која се издвајају из породице или су у стању да немају властиту породицу, предност за збрињавање имају у хранитељске породице, а када се ради о трајном рјешењу заснованом на законским претпоставкама, предност има усвојење.
- Све институције система координисано дјелују на збрињавању дјече без родитељског старања, утврђивању узрока проблема и предузимају активности на отклањању недостатака у овој области.
- Постојећи начин финансирања збрињавања дјече без родитељског старања је подстицајан за поједине облике смјештаја а који су у најбољем интересу дјетета.
- Младима без родитељског старања у процесу осамостаљивања и самосталног живота и рада обезбјеђена је системска подршка и брига од стране институција система.

1.4 Садржај и структура извјештаја

Овај извјештај ревизије учинка садржи сљедећа поглавља, у којима су представљени:

1 Увод - основни разлози због којих се ГСРЈС РС определили да проведе ревизију учинка која се односи на збрињавање и заштиту дјече без родитељског старања у РС. У овом поглављу представљен је дизајн ревизије кроз ревизијска питања, критерије ревизије, обим и ограничења ревизије и изворе и методе прикупљања и анализе података.

2 Опис предмета ревизије – предмет ревизије, институционалне улоге, надлежности и одговорности и регулатива карактеристична за заштиту и збрињавање дјеце без родитељског старања.

3 Налази - налази који дају одговоре на постављено главно и ревизијска питања. Налази ревизије подијељени су у неколико поглавља, у складу са ревизијским питањима.

4 Закључци – закључци на основу налаза који су подржани ревизијским доказима.

5 Препоруке – дате су препоруке чија имплементација од стране МЗиСЗ, ЈЛС и ЦСР би требало да обезбједи адекватније збрињавање и заштиту дјеце без родитељског старања у РС.

На крају овог извјештаја ревизије учинка су дати прилози који детаљније приказују и објашњавају поједине налазе у Извјештају.

2 ОПИС ПРЕДМЕТА РЕВИЗИЈЕ

2.1 Опис предмета ревизије

Дјететом без родитељског старања, у складу са законима који се примјењују на подручју РС, сматра се:

- дијете без оба родитеља,
- дијете напуштено од родитеља,
- дијете непознатих родитеља,
- дијете родитеља лишених родитељског права и
- дијете родитеља спријечених да врше родитељску дужност.

Конвенција о правима дјетета у погледу одабира облика смјештаја за дијете налаже да се посебна заштита дјетета првенствено остварује смјештајем дјетета у хранитељску породицу, усвојењем или, ако је нужно, смјештајем у посебну институцију за бригу о дјечи без родитељског старања. Предност треба дати смјештају у сродничкој породици, а ако то није могуће тада треба осигурати замјенско породично окружење (хранитељска породица или усвојење). Као последњи избор наводи се смјештај у институцију, али то не искључује чињеницу да је такав облик смјештаја у интересу неке дјече.

Прописима РС је дефинисана системска подршка и заштита дјече без родитељског старања кроз стављање дјече под старатељство, усвојење, смјештај у хранитељску породицу, смјештај у сродничку породицу и смјештај у установу одговарајућег типа.

Сродничка породица дефинише се као породична брига унутар проширене породице дјетета или код блиског пријатеља породице познатог дјетету. Збрињавање дјетета у сродничку породицу може бити формално (по налогу ЦСР) или неформално (приватни договор унутар породице). Међутим, треба напоменути да приватни договори требају бити под контролом релевантних државних тијела. Државе морају развити одговарајуће мјере, како би се обезбиједила добробит и заштита дјече све док се налазе у овом облику заштите.⁷

Хранитељство је мјера заштите у којој су дјеца од стране ЦСР смјештена у домаће окружење неке друге породице, која је одабрана, квалификована, одобрена и надзирана за пружање такве бриге о дјечи без родитељског старања. Зависно од стања и потреба дјетета примјењују се сљедећи облици хранитељства:

- ургентно (примјењује се како би се дијете склонило од одређене ситуације због озљеђивања или ризика од повређивања).
- специјализирано (посебно едуковани хранитељи који брину о дјечи са сложеним потребама, као што су озбиљне, вишеструке потешкоће или неизлечива болест)
- стандардно (услуге у циљу задовољавања свакодневних животних потреба везаних за узраст и здравствено стање дјетета).⁸

Социјално-педагошке животне заједнице су један од облика збрињавања дјече без родитељског старања, а који по својој правној природи облик хранитељства. Овај облик заштите дјече уведен је у систем социјалне заштите кроз пројекат Владе

⁷ Смјернице за алтернативно старање о дјечи, Резолуција усвојена од стране Генералне скупштине Уједињених нација, 2008. године, стр. 4.

⁸ Заједничке еуропске смјернице за пријелаз с институционалне скрби на услуге подршке у заједници, стр. 99.

Швајцарске, односно Дирекције за развој и сарадњу заједно са МЗиСЗ, у граду Бањалука, и општинама Лакташи, Градишка и Нови Град у којима је пројекат реализован.

Институционално збрињавање подразумијева збрињавање у установу социјалне заштите и у другу установу која се налази ван система социјалне заштите, а примјерена је и испуњава услове за збрињавање дјеце без родитељског старања. Институционално васпитање, образовање и заштита дјеце без родитељског старања укључује смјештај у дјечије домове и дјечија села. Смјештај у установу социјалне заштите остварује се избором и упућивањем корисника у одговарајућу установу у којој се обезбјеђује становање, исхрана, одијевање, брига, васпитање и образовање, оспособљавање за привређивање, радне, културно-забавне, рекреативно-рехабилитационе активности, здравствена заштита и друге услуге. Смјештај у институцији је најнеадекватнији вид збрињавања и треба бити привремен а најдуже може трајати до 18-те године, евентуално до 26-те године до завршетка школовања.

У систему социјалне заштите дјеце без родитељског старања дјелују и установе које се баве институционалним смјештајем и збрињавањем дјеце а то су домови за дјецу. ЈУ Дом за дјецу и омладину без родитељског старања „Рада Врањешевих“ у Бањој Луци, је установа у РС која обезбјеђује смјештај дјецци без родитељског старања и дјецци угроженој породичним приликама. Дом има капацитет од 130 мјеста, а дјеца без родитељског старања распоређена су у неколико васпитних група. У посебно издвојеној васпитној групи проводе се третмани дјеце и младих који манифестују поремећаје у понашању и комбиноване сметње.

2.2 Институционалне улоге, надлежности и одговорности

Носиоци социјалне и породичне заштите у складу са ЗоСЗ и Породичним законом су РС, ЈЛС и ЦСР. Република уређује систем социјалне заштите, доноси политике и развојне стратегије, утврђује права, критерије и кориснике социјалне заштите, обезбјеђује дио средстава за реализацију права прописаних законом, прати стање и остваривање права, оснива и усмјерава рад установа социјалне заштите и брине се да се у оквиру економске и социјалне политике остварује оптималан развој социјалне заштите.

МЗиСЗ има законску обавезу да обезбједи функционисање система социјалне, породичне и дјечије заштите кроз Сектор за социјалну, породичну и дјечију заштиту.

ЈЛС доносе годишње и средњорочне програме социјалне заштите на основу анализе социјалног стања становника на свом подручју, доносе одлуке о проширеним правима и друга акта којима прописује услове за остваривање права и мјера утврђених одлуком и програмима, обезбјеђује средства за реализацију права утврђених законом и својим одлукама, обезбјеђује средства за обављање дјелатности социјалне заштите, оснива и брине се о раду установа социјалне заштите, врши координацију активности социјалне заштите на подручју ЈЛС, формира радно тијело за социјалну заштиту, те обавља и друге послове у остваривању циљева социјалне заштите. Корисници социјалне заштите су лица која се налазе у стању социјалне потребе, и то: дјеца и пунољетна лица. Када говоримо о дјецци као корисницима социјалне заштите, за потребе ове ревизије говоримо о дјецци без родитељског старања.

ЦСР је установа социјалне заштите са јавним овлаштењима коју оснива ЈЛС, у складу са критеријима и планом мреже ЦСР који утврђује РС. ЦСР, или Службе социјалне заштите при ЈЛС су надлежни за доношење одлука о адекватном облику социјалне заштите за дијете, као и регулисању контаката дјеце са родитељима и

сродницима, као и за обезбјеђивање подршке након завршеног редовног школовања и изласка из институције.

У РС у 49 општина основани су и дјелују ЦСР, док у 14 општина послове социјалне и дјечије заштите обављају службе основане у оквиру административне управе града/општине или на нивоу реферата. ЦСР су основни носиоци социјалне, породичне и дјечије заштите у ЈЛС у којима раде стручњаци оспособљени за пружање разноврсних стручних услуга, као што су доношење одлука о адекватном облику социјалне заштите за дијете, као и регулисању контаката дјеце са родитељима и сродницима, као и за обезбјеђивање подршке након завршеног редовног школовања и изласка из институције.

Путем Јавног фонда за дјечију заштиту РС проводе се различите организоване активности и дјелатности на пољу дјечије заштите, а под привилегованим условима и заштите дјеце без родитељског старања као једне од друштвено најосјетљивијих категорија.

2.3 Регулатива карактеристична за ову област

Права из области породичне и социјалне заштите која се односе на дјецу и младе без родитељског старања регулисана су међународним документима, као што су УН Конвенција о правима дјетета, УН Смјернице за алтернативно збрињавање дјеце, Заједничке европске смјернице за прелаз са институционалне заштите на услуге подршке за живот у заједници, Европска конвенција о усвајању и др.

БиХ је ратификовала Конвенцију УН о правима дјетета, која је укључена у Анекс I Устава БиХ. Устав БиХ делегира питања социјалне заштите на ниво ентитета и не истиче посебно питања породичне и дјечије заштите.

Народна Скупштина РС на приједлог Владе РС и Скупштине градова/општина на приједлог градо/начелника донијели су стратешка акта, развојне и друге политике које су важне за збрињавање и заштиту дјеце без родитељског старања, као што су:

- Стратегија унапређења социјалне заштите дјеце без родитељског старања 2015-2020 и Акциони план за период 2015-2020,
- Средњорочни програми социјалне заштите,
- Годишњи програми социјалне заштите.

Из старатешких одређења произилазе основни принципи који се примјењују у збрињавању и заштити дјеце без родитељског старања и који на неки начин могу бити и основа за утврђивање налаза ревизије. То су сљедећи принципи:

- Сви поступци морају бити у складу са најбољим интересима дјетета без родитељског старања
- Право дјетета лишеног властитог породичног окружења – примарна улога породичног окружења као предуслов за пуни емотивни, физички и интелектуални развој
- Збрињавање у сродничку као и хранитељску породицу је облик збрињавања корисника у породицу која му обезбјеђује задовољавање основних животних потреба, која брине о личности корисника и помаже му у остваривању његових права и извршавању обавеза.
- Предност у смјештају за дјецу имају хранитељске породице, а када се ради о трајном рјешењу заснованом на законским претпоставкама, предност ће имати усвојење

- Свако дијете је јединствено и да се раздвајање од родитеља и смјештај у поједини облик заштите разматра од случаја до случаја, без постојања једног, јединственог рјешења прилагођеног свим могућим ситуацијама.

Основна регулатива у овој области је:

- Породични закон („Службени гласник Републике Српске“, бр. 54/02 и 41/08 и 63/14),
- ЗоСЗ („Службени гласник Републике Српске“, бр. 37/12 и 90/16),
- ЗоДЗ („Службени гласник Републике Српске“, бр. 4/02, 17/08 и 1/09) и ЗоДЗ („Службени гласник Републике Српске“, бр. 114/17).

Породични закон прописује да РС старатељством пружа посебну заштиту малољетној дјечији која немају родитељско старање. Орган старатељства (надлежни ЦСР) лицу под старатељством поставља стараоца, који има лична својства и способност да врши улогу стараоца. Рјешењем којим га поставља за стараоца, орган старатељства одређује његове дужности и обим његових овлаштења. Старалац подноси органу старатељства редован извјештај о свом раду сваке године, као и када то орган старатељства затражи. Иако старалац врши своју дужност у правилу без накнаде, он има право на накнаду оправданих трошкова током вршења своје дужности, а орган старатељства му може одредити награду ако се посебно залагао и истакао у вршењу дужности старатеља.

Поред старатељства, Породични закон регулише поступак усвојења као института трајног рјешавања статуса дјетета без родитељског старања. Усвојење је чин преношења родитељских права и дужности на особу или особе које нису биолошки родитељи усвојеника. То је правни акт којим се посредством органа старатељства између два лица, усвојоца и усвојеника, заснива однос који постоји између родитеља и дјетета. У савременим законодавствима регулисано је као институт потпуног, а рјеђе непотпуног, односно нераскидивог и раскидивог односа. Као важан животни догађај, усвојење престаје да буде потпуна тајна за усвојенике већ се тежи ка томе да се однос одржава као однос родитељ-дете, при чему дијете треба да буде упознато са фактичким стањем. За пуноважност усвојења потребно је да су усвојилац и усвојеникови родитељи, односно стараоци усвојеника о томе дали своју сагласност пред надлежним органом старатељства. За усвојење малољетног лица старијег од 10 година, потребна је његова сагласност.

ЗоСЗ одређено је да РС уређује систем социјалне заштите, доноси политике и развојне стратегије, утврђује права, критеријуме и кориснике социјалне заштите, обезбјеђује дио средстава за реализацију права прописаних овим законом, прати стање и остваривање права, оснива и усмјерава рад установа социјалне заштите и брине се да се у оквиру економске и социјалне политике остварује оптималан развој социјалне заштите. Истим законом дјеца без родитељског старања су дефинисана као приоритетна група корисника према којој систем социјалне заштите има обавезу поступања у обезбјеђивању социјалне подршке.

ЗоДЗ уређује се систем дјечије заштите који се заснива на праву и дужности родитеља да се старају о подизању и васпитању своје дјеце, праву дјетета на услове живота који омогућавају његов правилан психофизички развој и обавези РС да му то омогући. Према ЗоДЗ, права у области дјечије заштите која припадају дјечији без родитељског старања су: додаток на дјецу, задовољавање развојних потреба дјеце и предшколско васпитање и образовање за дјецу без родитељског старања која су смјештена у установе социјалне заштите.

Током 2016. и 2017. године интензивно се радило на новом ЗоДЗ. Овај закон било је нужно усклади са међународним стандардима у области заштите дјетета, прије

свега Конвенцијом о правима дјетета, али и другим важећим прописима из области социјалне заштите, рада и слично. Народна скупштина РС је крајем 2017. године усвојила нови ЗоДЗ. Промјена регулативе за посљедицу је имала умањење права значајног броја дјеце без родитељског старања у односу на претходни период.

Доношењем новог ЗоДЗ у дијелу дјечијег додатка за категорију дјеце обухваћену овом ревизијом десиле су се промјене у виду различитог тумачења и примјене Закона. Новим законом дјеца под старатељством која су смјештена и хранитељске породице и установе немају право на дјечији додаток. Наредним чланом закона истакнуто је да дјеца под старатељством, која су без родитељског старања а независно од материјалног полжаја имају право на дјечији додаток.

ЦСР у складу са Одлуком о проширеним правима у социјалној заштити сваке године развијају специфичне програмске активности усмјере ка оним корисницима који се нађу у различитим стањима социјалне потребе, а која нису предвиђена ЗоСЗ. Већина ЈЛС у оквиру својих надлежности донијела је Одлуку о проширеним правима, али без додатних права за дјецу без родитељског старања.

За оне ЈЛС које имају додатна права за ову категорију дјеце, она се углавном односе на лица, за која се, након престанка права на смјештај у установу социјалне заштите или хранитељску породицу утврди да не посједују имовину и приходе од којих се могу издржавати, те остварују право на помоћ у збрињавању по Одлуци о проширеним правима. Ова помоћ подразумијева пружање мјесечне новчане накнаде, али и услуге социјалног и педагошког рада. Ово право се остварује најдуже годину дана од престанка права на смјештај у установу социјалне заштите или у хранитељску породицу.

3 НАЛАЗИ

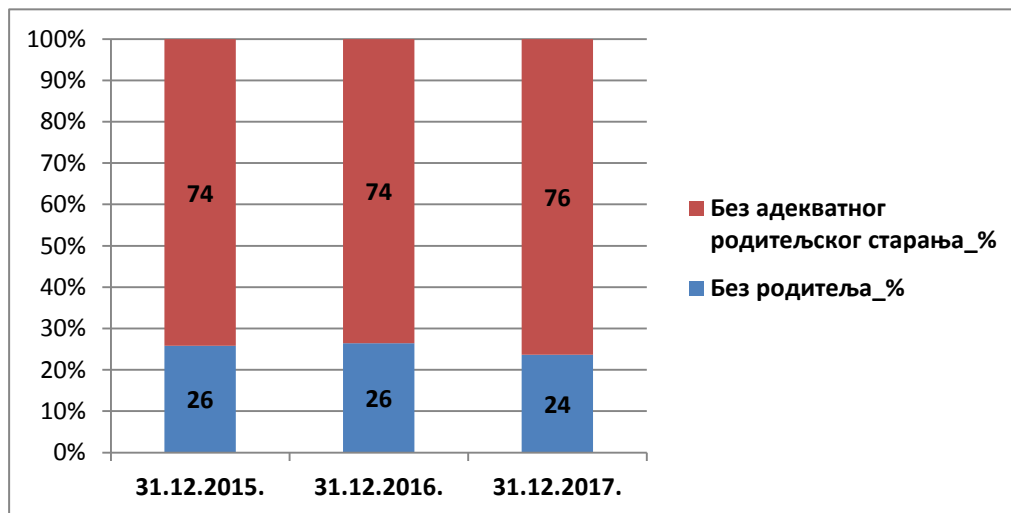
Налазе ревизије су представљени по различитим основама и ревизијским питањима. У првом дијелу налаза представљени су општи показатељи броја и структуре дјеце без родитељског старања те надзор, координација и анализа реализованих мјера у збрињавању дјеце без родитељског старања. Затим су под посебним поднасловима обрађени: стављање дјетета под старатељство, институционално и ванинституционално збрињавање, те усвојење. У другом дијелу налаза представљени су модели финансирања дјеце у зависности од облика смјештаја. На крају у трећем дијелу налаза представљени су постојећи облици подршке за младе у припреми за осамостаљивање и сам процес осамостаљивања након изласка из обавезног облика збрињавања и заштите.

3.1 Показатељи збрињавања и заштите дјеце без родитељског старања

Број дјеце без родитељског старања није било могуће тачно утврдити јер су различити извори давали и различите податке. Према тим подацима,⁹ број дјеце без родитељског старања је у посматраном периоду значајно варирао и кретао се између 440 до 580 дјеце. Према подацима које је ревизија прикупила путем упитника од ЦСР, број дјеце без родитељског старања је у незнатном паду и кретао се од 581 на дан 31.12.2015. године до 558 на дан 31.12.2017. године.

На графикону је приказана структура дјеце без родитељског старања у зависности од статуса дјетета. Видљиво је да су $\frac{3}{4}$ дјеца без адекватног родитељског старања, а $\frac{1}{4}$ дјеца без родитеља. У посматраном периоду није било битнијих промјена у погледу структуре што се види из гарфикана бр 1.

Гарфикон бр 1: Дјеца без родитељског старања у зависности од статуса



Извор података: Попуњени упитници по захтјеву ГСРЈС РС и евиденције и документација ЦСР

Дјеца без адекватног родитељског старања су дјеца родитеља спријечених да врше родитељску дужност, лишених родитељског права и дјеца напуштена од родитеља. Породице из којих долазе дјеца без адекватног родитељског старања су најчешће

⁹ Министарство здравља и социјалне заштите, Републички завод за статистику.

породице које су ЦСР од раније познате као корисници неког вида социјалне заштите и које су под надзором.

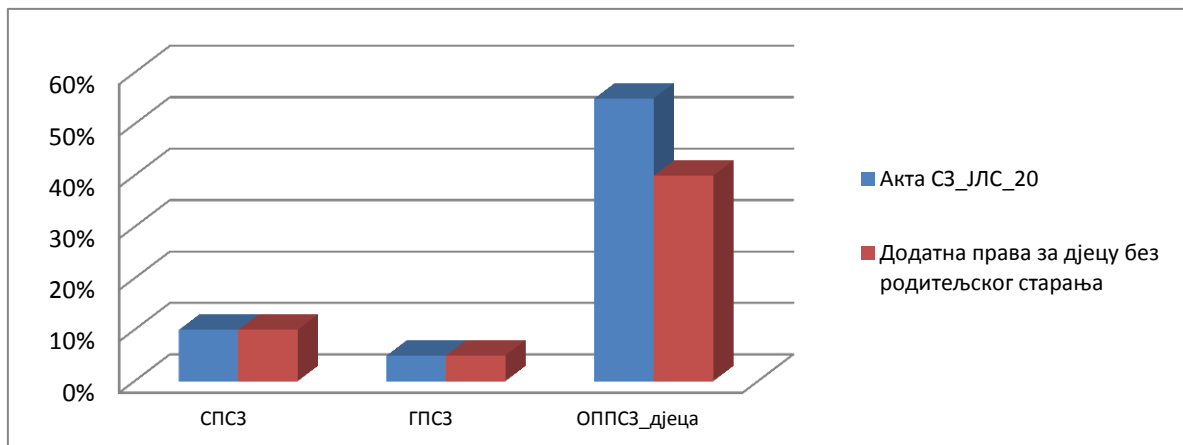
3.1.1 Надзор, координација и анализа реализованих мјера у збрињавању дјеце без родитељског старања

Морални и професионални задатак свих јавних институција и појединаца који раде у подручју заштите дјеце без родитељског старања јесте да пруже адекватну заштиту дјеци која одрастају у ризичним околностима и да, у том смислу, пронађу праву мјеру између права сваког дјетета да одраста у властитој породици и обавезе друштва да заштити најбољи интерес дјетета. Осмишљавање и развој адекватног модела и система друштвене бриге о дјеци, посебно дјеци без родитељског старања, представља изазов за сваку друштвену заједницу, стручњаке и професионалце који се баве тим питањима, тако да рад са дјецом без родитељског старања, и поред садашњег степена развоја помажућих наука и дјелатности, врло често садржи бројна питања и недоумице.

Са изузетком мањег дијела ЈЛС, законска обавеза доношења Средњорочних и годишњих програма социјалне заштите није испоштована. Програми обухватају законом дефинисана права и наводе се начелна одређења и принципи, те дефинисани циљеви.

На основу података до којих је дошла ревизија путем упитника послатог ЈЛС, једна ЈЛС из узорка има Средњорочни и годишње програме социјалне заштите, а једна има Стратешки план развоја са утврђеним циљевима и активностима. Више од половине ЈЛС има проширена права из социјалне заштите, али у њима су дјеца без родитељског старања заступљена у најмањој могућој мјери или никако, што се види на графикону број шест.

Графикон бр. 6: Акта и додатна права ЈЛС_20



Извор података: Попуњени упитници по захтјеву ГСРЈС РС и евиденције и документација ЈЛС и ЦСР

Најчешћи вид проширених права намијењених дјеци без родитељског старања су:

- субвенционисање трошкова превоза
- набавка школског прибора
- помоћ младима по изласку из смјештаја (плаћање станарине шест мјесеци до годину дана, материјална подршка за топли оброк, једнократне новчане помоћи и сл.)

Појединим Одлукама о проширеним правима предвиђене су и повремене једнократне материјалне помоћи (за лијечење, становање, опремање стамбеног простора), те субвенционисање трошкова боравка у предшколској установи.¹⁰

Доношењем програма рада ЦСР, требало би да се обезбјеђује планско и континуирано извршавање Законом утврђених послова и радних задатака, потом свеобухватност остваривања права из социјалне заштите, утврђују приоритети у вршењу програмских задатака, те развојни модалитети и активности из подручја рада и дјеловања, а што би требало да утиче на обезбјеђење и расподјелу буџетских средстава и развија систем социјалне заштите на дугорочном плану.

ЦСР сваке године објављују извјештаје о раду који углавном садрже бројчане показатеље, који се користе као индикатор за праћење остваривања права у области социјалне и дјечије заштите. Извјештаји о раду урађени су на основу: мјесечних и годишњих извјештаја запослених, извјештаја о финансијској реализацији буџета за протеклу годину, извјештаја о евалуацији услуга за одређену годину, праћења стања и потреба корисника, те извјештаја и препорука стручних надзора релевантних субјеката и других релевантних извора који дају податке у извјештајној години. Извјештаји не говоре о другим показатељима за ову групу дјеце. ЦСР нису прикупљали никакве друге показатеље за ову групу дјеце.

Стручни сарадници распоређени на послове смјештаја и збрињавања пунољетних и малољетних лица дужни су да поред мишљења стручних тимова затраже често и мишљење других институција и субјеката.

Према тврдњама стручних радника из ЦСР, сарадња са МЗиСЗ није на задовољавајућем нивоу. Иницијативе за увођење нових мјера подршке породицама које су у ризику од раздвајања, али и њихово финансирање, углавном долазе од невладиног сектора. Недостатак људских и финансијских ресурса у ЦСР доводи до ситуација да се стручни радници чешће баве посљедицама него узроцима проблема.

Поузданих података о дјечији која су у ризику од раздвајања нема, између осталог због тога што се ради о једној групи која је хетерогена и у њу се врло често убрајају и групе дјеце као што су дјеца која живе у поремећеним породичним односима, најчешће узрокованим радним статусом родитеља (незапосленот оба родитеља), дјеца рођена изван брачне заједнице, дјеца са сметњама у развоју и др.

Уз дјечу под ризиком од раздвајања, дјеца без адекватног родитељског старања, као друга приоритетна социјално искључена група, нису даље анализирана. У том смислу најдаље је отишао ЦСР Бањалука, чије ће активности бити усмјерене на истраживање ситуације дјеце без адекватног родитељског старања, планираног у оквиру Акционог плана/Програма развоја социјалне заштите града Бања Лука.

Увидом у секторске упитнике других институција и организација у систему социјалне заштите и инклузије на подручју града, Комисија за социјалну заштиту и инклузију одлучила је да ову групу дјеце стави као једну од двије приоритетно социјално искључене групе, јер се показује да је ова група дјеце у великом ризику од социјалог искључивања и социјале изолације међу вршњацима, те да се чешће нађу у улогама жртава насиља у односу на осталу дјечу.

Како се не располаже детаљним подацима који би дали ближи увид у постојеће стање ове социјално искључене групе, Комисија и Оперативни тим града Бања Лука одлучили су да у оквиру израде Акционог плана/Програма развоја социјалне

¹⁰ Сва дјеца предшколског узраста, смјештена у Дому редовно похађају јавне предшколске установе на територији града Бањалука.

заштите града Бања Лука планирају активности којима би се детаљније истражила ситуација у којој се налазе дјеца без адекватног родитељског старања, кроз имплементацију истраживања и мапирања услуга које постоје и које недостају у локалној заједници, а које су усмјерене на дјецу без адекватног породичног старања. Поред овог истраживања, Комисија и Оперативни тим радиће на имплементацији активности које ће дати бољи увид у узроке проблема са којима се суочавају дјеца без адекватног родитељског старања, те ће на основу резултата тих истраживања планирати и евентуалне активности како би се унаприједио статус и приступ правима и услугама за дјецу без адекватног родитељског старања у граду Бања Лука.

Непостојање функционалног информационог система на нивоу РС који би имао јединствене стандарде прикупљања, обраде и кориштења података о корисницима социјалне заштите, укључујући и дјецу без родитељског старања, умногоме отежава регистровање и праћење корисника.

Интерне евиденције у ЦСР се разликују по садржају и структури и углавном су непоуздане у смислу да се за једног корисника води више поступака, који се у коначници збрајају. Евиденција лица под старатељством се води кроз Именик лица под старатељством, Главну старатељску књигу лица под старатељством и Уписник имовине лица под старатељством. За сва лица под старатељством ЦСР би требало да врше надзор кроз индивидуални рад са стараоцима, посјетама породицама уз обављање разговора са штићеницима, посјетама и сарадњом са установама социјалне заштите у којима су неки од штићеника збринуте, као и праћењем кроз достављање редовних годишњих извјештаја стараоца.

Како ни груписање породица према ризику ни интервенције у породици нису јасно дефинисане и праћене, постојећи статистички подаци о услугама стручног социјалног рада не могу указати да ли је превенција раздвајања дјетета од родитеља довољно заступљена у раду ЦСР. Говори се о релативној поузданости и тачности података, јер се у пракси догађа да се број интервенција некада изједначава са бројем корисника, а заправо се ради о томе да један корисник може користити више интервенција истовремено.

Осим података о дјецу без оба родитеља (дјеци чији су родитељи умрли, нестали, непознати или без познате адресе више од годину дана, дјеце чијим је родитеља одузето родитељско право и евентуално дјеци чији су родитељи одсутни и не могу се бринути о њима) која су регистрована у систему социјалне заштите одлуком надлежног органа, постоје и дјеца која су одвојена од родитеља без знања надлежних органа (дјеца остављена на бригу породици или пријатељима, дјеца која живе на улици, дјеца жртве трговине људима, и сл.), чији број није прецизно утврђен, па су и подаци о њима непотпуни и непоуздани. У вези са овим проблемом неопходно је поменути и дјецу која су смјештена у институције које су основале вјерске заједнице и/или невладине организације, о којима су подаци такође непотпуни или недоступни.

3.1.2 Старатељство

Почетни корак за сву дјецу без родитељског старања, када се утврди њихов нови статус, је стављање дјетета под старатељство. Дјеца без родитељског старања могу бити под старатељством лица запосленог у ЦСР (најчешће социјални радник/ца), лица запосленог у Дому, блиског сродника, хранитеља и родитеља. Подаци које је прикупила ревизија показују да је половина дјеце без родитељског старања под старатељством сродника, четвртину су старатељи лица запослена у ЦСР, а преосталој четвртину дјеце старатељи су родитељи или хранитељи.

Циљ Стратегије унапређења социјалне заштите дјеце без родитељског старања у области старатељства, био је „унаприједити механизме праћења и евидентирања старатељства на подручју РС у 2015. години“. У посматраном периоду дошло је до измјена Породичног закона предвиђеног планом, успостављена је јединствена база података (SOTEC) коју имају сви ЦСР уз обавезу редовног ажурирања. За потребе попуњавања упитника и потребе ревизије током теренског рада, ЦСР су просљеђивали податке на основу својих личних евиденција (најчешће у excell-табелама). Не постоје јединствени обрасци и упутства који се примјењују за дјецу под старатељством у свим ЦСР на нивоу РС. Мањи број ЦСР имају интерна упутства за вођење поступака.¹¹

Програм “Трансформација институција и превенција раздвајања дјеце од породица” у РС почео да се реализује 2016. године. Координациони одбор Програма чине представници МЗиСЗ РС, Федералног Министарства рада и социјалне политике, Федералног Министарства здравства и представници Министарства цивилних послова БиХ. Овим Програмом, UNICEF БиХ у сарадњи са ЕУ и надлежним министарствима пружа подршку настојањима да дјеца без родитељског старања, дјеца под ризиком од раздвајања од породица и дјеца са сметњама у развоју имају иста права и статус као сва дјеца те да се јачају капацитети биолошких породица. Током 2017. године су настављене активности на реализацији наведеног Програма.

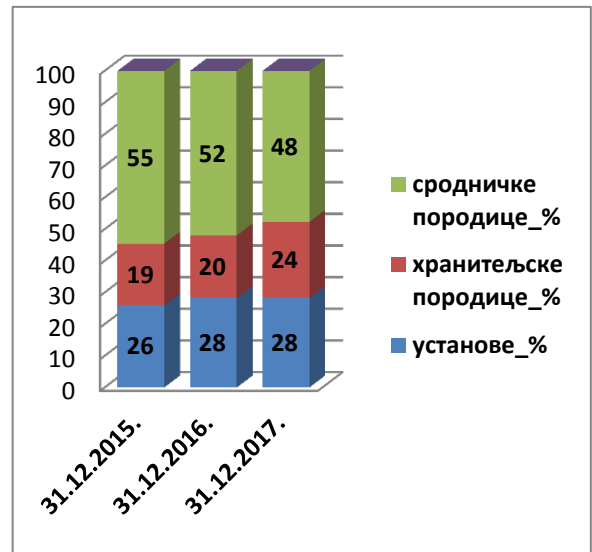
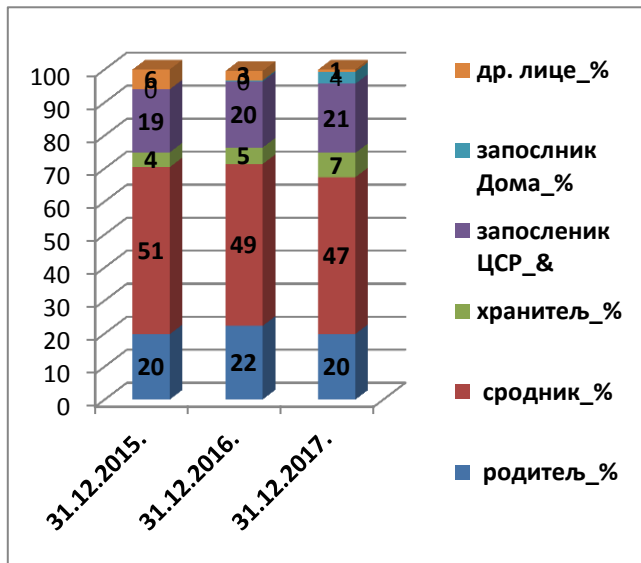
Чињеница је да ЦСР тешко долазе до информација о дјечи која живе у ризичним породицама. Према изјавама стручних радника у ЦСР, прође и по неколико година док институцији не стигне пријава да дијете треба помоћ и да га треба изузети из породице. До тада је дијете, које је рођено здраво, постало дијете са проблемима као што су неухрањеност, говорне потешкоће, васпитно-образовна запуштеност и сл. Већина ЦСР нема довољно материјалних и људских ресурса да би се бавила превенцијом породица у којима су дјеца у ризику од раздвајања.

Независно од поступка стављања дјетета под старатељство, које се одвија на основу процјене стручних радника запослених у ЦСР, одвија се поступак смјештања дјетета без родитељског старања у одговарајући облик смјештаја. То могу бити сродничке породице, хранитељске породице и установе.

Тренд и структура дјеце без родитељског старања у зависности од облика смјештаја приказани на графикону број три показују да је више од половине дјеце смјештено у сродничке породице, једна четвртина у установе, а нешто мање од $\frac{1}{4}$ у хранитељске породице. С тим што се заступљеност хранитељских породица повећава, а сродничких смањује.

¹¹ Упутством се дефинишу циљеви и принципи вођења случаја, водитељ случаја, послови водитеља случаја и поступак вођења случаја. Дефинисане су све фазе вођења поступка као и формализована документација, дефинисани су поступци у процесу процјене. Дефинисан је садржај процјене. Упутством се дефинише шта садржи индивидуални план збрињавања, те да се поновни преглед врши једном годишње, те у којим се ситуацијама прекида рад са корисником.

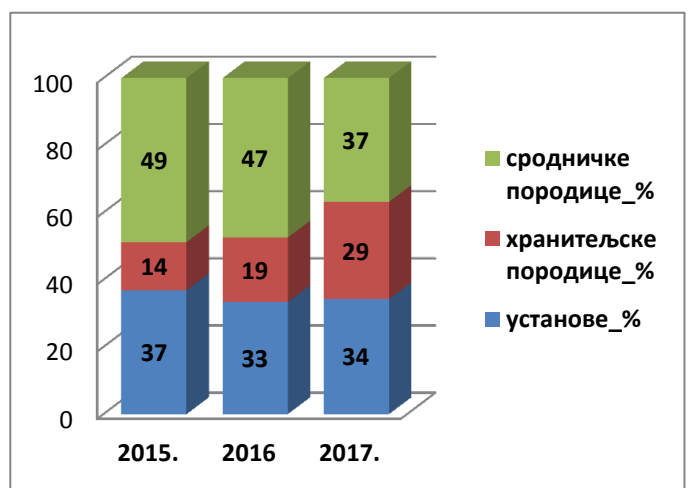
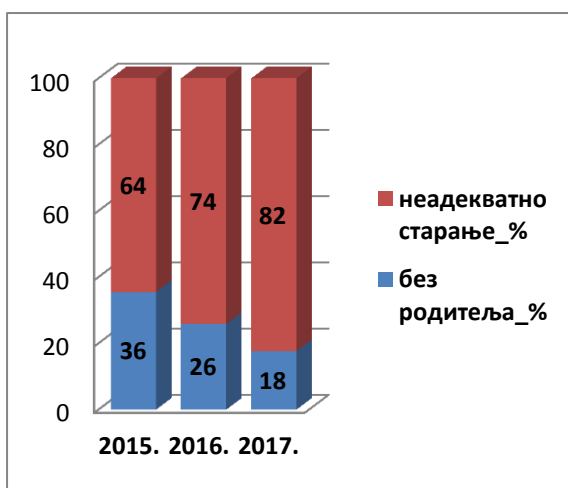
Графикон бр 2 и 3: Дјеца без родитељског старања у зависности од старатеља и смјештаја



Извор података: Попуњени упитници по захтјеву ГСРЈС РС и евиденције и документација ЦСР

У посматраном периоду из породица се годишње издвајало од 80-90 дјеце. Посматрано по разлозима издвајања, углавном се издвајају дјеца без адекватног родитељског старања (дјеца напуштена од родитеља, неодговарајуће старање родитеља, болест родитеља, насиље у породици итд.) у односу на дјецу без оба родитеља, са израженом тенденцијом даљег повећања издвајања из дјеце без адекватног родитељског старања. Дјеца издвојена из породица се у 2/3 случајева смјештају ванинституционално, у сродничке и хранитељске породице, а око 1/3 у институционалном смјештају.

Графикон бр 4 и 5: Дјеца издвојена током 2015, 2016. и 2017. године према разлозима издвајања и према облику смјештаја



Извор података: Попуњени упитници по захтјеву ГСРЈС РС и евиденције и документација ЦСР

Међу дјецом која су без адекватног родитељског старања најмање је оних чијим је родитељима одузето родитељско право. Према подацима из Билтена социјалне, породичне и дјечије заштите МЗиСЗ у 2015. години родитељско право је одузето 18 родитеља, у 2016. години шест родитеља, а у 2017. години осморо родитеља изгубило је родитељско право над својом дјецом.

3.1.3 Ванинституционални смјештај

Ванинституционално васпитање, образовање и заштита дјеце без родитељског старања укључује смјештај у сродничку породицу и смјештај у хранитељску породицу. Збрињавање у сродничку као и хранитељску породицу је облик збрињавања корисника у породицу која му обезбјеђује задовољавање основних животних потреба, која брине о личности корисника и помаже му у остваривању његових права и извршавању обавеза.

Према подацима до којих је дошла ревизија путем упитника, стављање дјетета без родитељског старања под старатељство сродника и његово збрињавање у сродничку породицу најзаступљенији је облик збрињавања и заштите дјеце без родитељског старања. Предност овог облика заштите за дијете је та што оно може остати у познатој околини и у контакту са својом широм породицом, културом и традицијом.

Примјећена је разлика у поступању појединих ЦСР када је у питању стављање дјетета под старатељство сродника и његово збрињавање у сродничку породицу. Наиме, поједини ЦСР израђују рјешење о стављању дјетета под старатељство и рјешење о збрињавању у сродничку породицу, док други ЦСР израђују само рјешење о стављању дјетета под старатељство.

За разлику од хранитељских породица, које су подвргнуте редовном надзору од стране стручних радника у ЦСР, сродничке породице о свом раду достављају један извјештај годишње, најчешће на крају текуће или на почетку наредне године.

Хранитељство или смјештај у другу породицу је облик социјалне заштите који подразумијева збрињавање корисника у породицу која му обезбјеђује задовољавање основних животних потреба, становање, исхрану, васпитање и помаже у остваривању његових права и извршавању обавеза. У хранитељску породицу може се збринати највише троје дјеце до њихове 18-те године, најдуже до 26-те године (завршетак школовања/факултета), с тим да укупан број дјеце у породици, рачунајући и дјецу хранитеља, не може бити већи од петоро дјеце. Да би постали хранитељи, појединци требају да претходно прођу обуку, након које добијају сертификат за бављење хранитељством. Сертификат би требао да се обнвља на сваких пет година.

Хранитељство се сматра једним од бољих видова збрињавања и заштите. МЗиСЗ и ЦСР предузимали и предузимају кораке и активности у циљу промовисања хранитељства. У РС је током 2016. и 2017. године настављен пројекат „Развој хранитељства у Републици Српској“, који МЗиСЗ реализује уз подршку UNICEF-а БиХ. Организован је циклус тренинга којим су унапређене компетенције стручних радника ЦСР широм РС. Овај пројекат има за циљ унапређење ове области и јачање капацитета стручњака у ЦСР који врше одабир, селекцију и обуку потенцијалних и активних хранитељских породица.

Стратегијом унапређења социјалне заштите дјеце без родитељског старања у области хранитељства било је предвиђено да се до 2016. стандардизују услуге хранитељства и успостави јединствено праћење области спровођења хранитељства

у РС. У истом периоду планирано је унапређење положаја дјеце која одрастају у хранитељским породицама кроз боља законска рјешења.

Број хранитељских породица у правом смислу ријечи јако је тешко утврдити. ЦСР различито евидентирају дјецу без родитељског старања која су смјештена код сродника и која су смјештена код хранитеља са којима дјеца у правилу нису у крвном сродству. Наиме, дијете без родитељског старања смјештено у прородицу блиског сродника (која добија накнаду за издржавање корисника и која је прошла обуку за хранитеља) такође се у појединим извјештајима ЦСР третира као дијете смјештено у хранитељску породицу.

Будући да о својим малољетним рођацима брину људи који су најчеће у зрелијој животној доби, они у правилу не пружају услугу смјештаја и дјечи без родитељског старања која им нису у сродству. Ти људи су постали старатељи/хранитељи силом породичних не/прилика и најчешће не могу послужити ЦСР као будућа база хранитеља.

Из разговора које је ревизија обавила са неколико хранитеља из различитих ЦСР, њихови мотиви за бављење хранитељством сежу дубоко у личну и породичну историју. Они или њима блиски људи некада су били дјеца без родитељског старања и захваљујући свом проживљеном искуству дубоко саосјећају са свим недаћама и проблемима кроз које ова дјеца пролазе.

Кад је ријеч о броју хранитељских породица у РС, различити извори указују на различите податке, што је посљедица различитих методологија и приступа у прикупљању, класификовању, евидентирању и публиковању података. МЗиСЗ је у посматраном периоду промијенило приступ прикупљању, класификовању и публиковању података о корисницима права из социалне заштите. До 2016. године је приказивала збирне податке о хранитељским породицама не раздвајајући их на хранитељске породице за децу и одрасле, а од 2016. године их раздваја на хранитељске породице за малољетна и пунољетна лица, мада и међу пунољетним лицима има младих без родитељског старања, не издавајајући дјецу са посебним потребама. У Билтену социјалне породичне и дјечије заштите за 2017. годину приказано је 177 хранитељских породица, без јасног раздавања на хранитељске породице и сродничке породице са правима и обавезама хранитељских породица.

Према подацима до којих је дошла ревизија путем упитника упућеног ЦСР, број дјеце у хранитељским породицама кретао се од 113 у 2015. години до 134 у 2017. години. Подаци ревизије показују неравномјеран распоред броја хранитељских породица у односу на број дјеце без родитељског старања. На подручју три ЈЛС из узорка нема регистрованих хранитељских породица, мада на том подручју има дјеце без родитељског старања. На ово указује и податак да је на територији града Бањалука преко 65% хранитељских породица од којих неке збрињавају децу са територија других ЈЛС.

ЦСР без хранитељских породица различито поступају при одређивању смјештаја за дјецу без родитељског старања коју не могу смјестити у сродничке породице. Једни ЦСР смјештају дјецу у хранитељске породице ван територија своје општине, а други у Дом. Овакву праксу ЦСР правдају недостатком финансијских средстава за надзор над хранитељима ван територија своје општине. Недостатак породица спремних и професионално обучених да се баве тзв. специјализованим хранитељством, чини практично немогућим смјештање дјеце са психо-физичким потешкоћама у најадекватнији облик заштите.

Могући разлози малог броја хранитељских породица су накнаде за рад хранитеља и трошкове издржавања дјета, које нису у складу са реалним потребама дјетета под

старатељством, али и чињеница да се хранитељи тешко носе са порблемима које са собом доносе дјеца без родитељског старања.

Иако Смјернице за алтернативно старање о дјечи подвлаче неопходност оснивања удружења хранитеља, у оквиру којих хранитељи могу једни другима пружати узајамну подршку и допринијети размјени пракси и креирању програмских политика,¹² у РС још није основано удружење хранитеља. Обзиром да има највећи број дјеце без родитељског старања и највише хранитељских породица у РС, ЦСР Бањалука има традицију одржавања састанака хранитеља у одређеним временским интервалима, гдје се износе текући проблеми и размјењују искуства.

3.1.4 Институционални смјештај

Смјештај у установу социјалне заштите подразумијева смјештај малољетних корисника у одговарајуће установе социјалне заштите као што су: дјечији домови, домови за одојчад и малу дјецу, за дјецу ометену у развоју, за васпитно запуштену дјецу и омладину, као и прихватне станице за малољетна лица.

У контексту институционалног збрињавања посебно је значајан Дом, јер је то је једина установа ове врсте у РС у којој се налазе дјеца свих узраста, од беба до студената. Резиденцијални смјештај треба бити привремен и ограничен само на оне случајеве у којима је процијењено да ће се тим обликом заштите у највећој могућој мјери заштити најбољи интерес дјетета. Како би се спријечили негативни ефекти институционалног збрињавања дјетета на његов правилан развој, најбољи интерес дјетета се свестрано процјењује и утврђује приликом самог смјештаја дјетета, током трајања смјештаја, као и његовог престанка.¹³ Научна истраживања раног развоја дјеце показују да када се ради о врло малој дјечи, чак и релативно кратак смјештај у институцију може негативно утицати на развој мозга и имати доживотне посљедице на емоционалну стабилност и понашање.¹⁴

Капацитет Дома износи око 250 мјеста а у посматраном периоду било је смјештено између 87 и 91 дијете без родитељског старања. Подаци о узрасту дјеце без родитељског старања смјештене у Дому и дужини трајања смјештаја показују да око 7% од укупног броја дјеце у Дому је старости до три године. Често се наглашава да је боравак у Дому привременог карактера. Међутим, подаци ревизије показују да свако треће дијете борави у Дому пет и више година, а свако десето борави у Дому дуже од 10 година.

План трансформације ЈУ Дом за дјецу и омладину без родитељског старања „Рада Врањешевећ“ Бања Лука усвојен је током 2018. године. План има за циљ смањење броја дјеце без родитељског смјештаја на резиденцијалном смјештају, развијање нових услуга у систему социјалне, породичне и дјечије заштите у РС, те подршку спајања дјеце са њиховим билошким породицама имајући у виду најбољи интерес дјеце. До краја 2018. године овим Планом била је предвиђена адаптација простора за вртић, са пратећом документацијом, те набавка дидактичког материјала. Међутим, до краја године није извршен одабир кадра који ће бити запослен у новој установи нити је извршена регистрација услуге. За ове активности надлежни су МЗиСЗ и Дом.

¹² Смјернице за алтернативно старање о дјечи, Резолуција усвојена од стране Генералне скупштине Уједињених Нација 2010. године, стр. 19.

¹³ Елементи за процјену и утврђивање најбољег интереса дјетета у области породичне и социјалне заштите, поглавље 8.

¹⁴ Заједничке еуропске смјернице за пријелаз с институционалне скрби на услуге подршке у заједници, стр. 9.

Као лоше стране институционалног смјештаја често се наводе изолованост од шире друштвене заједнице и/или присиљеност на заједнички живот (друштвена дистанцираност). У Дому дјеца немају контролу над својим животом и одлукама које на њих утичу (групна терапија/недостатак одговорности). Захтјеви саме организације често имају предност над појединачним потребама дјеце (строгост рутине).¹⁵

3.1.5 Усвојење

Најбољи и најкомплетнији вид заштите дјеце без родитељског старања је усвојење. Стратегијом унапређења социјалне заштите дјеце без родитељског старања, у области усвојења дефинисан је циљ - осавремењавање законске регулативе.¹⁶

Колико тачно породица у РС жели да усвоји дијете није могуће тачно утврдити. У јавности се стиче утисак да се захтјеви за усвојењем дјеце из године у годину гомилају, а број усвојене дјеце опада. Чињеница је да се једна породица која жели да усвоји дјецу може пријавити и да се пријављује у више ЦСР у РС, што додатно отежава долазак до тачних података о броју потенцијалних усвојитеља.

Примјећен је прилично неуједначен приступ ЦСР према потенцијалним усвојитељима, када се појави дијете без родитељског старања које испуњава услове за усвојење. Лица која поднесу захтјев за усвојење дјетета не пролазе увијек процјену и провјеру о испуњености услова, нити су на листи чекања као потенцијални усвојиоци. Изузетно, поједини ЦСР су формирали тзв. „тимове за усвојење“ у саставу: дипл. социјални радник, дип. психолог и дип. правник, који раде појединачну стручну процјену потенцијалних усвојитеља. Један број ЦСР је за заинтересована лица израдио списак документације која је потребна за усвојење. На тај начин је омогућена боља информисаност, која би требало да резултира бржем и ефикаснијем раду ЦСР.

Према подацима МЗиСЗ¹⁷ у 2015. години било је укупно 297 захтјева за усвојење. МЗиСЗ је наредне године промијенило начин евидентирања и извјештавања и објавило број заинтересованих усвојилаца са пребивалиштем у свакој општини РС, те дошао до 51 потенцијалног усвојоца на подручју читаве РС. Наредне године број појединаца/породица који су били заинтересовани да усвоје дијете смањен је на 36.

Број усвојене дјеце се према показатељима МЗиСЗ смањивао, тако да је у 2015. години реализовано 30 усвојења, (потпуних, непотпуних, те усвојења са међународним елементом). У наредној години биљежи се 19 усвојења, што је за око 40% мање него у претходној години.

Према подацима до којих је дошла ревизија на основу студије случаја за 2017. годину, од укупно 560 дјеце без родитељског старања на дан 31.12.2016. године у наредној 2017. години, усвојено је петоро дјеце.¹⁸ Разлози слабог кориштења института усвојења могу произилазити из законске регулативе, која је по ријечима запослених у ЦСР ограничавућег карактера. Могуће препреке у већој заступљености заштите дјеце кроз усвојење су:

- ниска горња добна граница за потпуно усвојење дјетета (пет година),

¹⁵ Заједничке еуропске смјернице за пријелаз с институционалне скрби на услуге подршке у заједници, стр. 23.

¹⁶ План акција за период 2015-2020, стр. 34-35.

¹⁷ Билтен социјалне, породичне и дјечије заштите, Министарство здравља и социјалне заштите, 2015. 2016. и 2017. године, стр. 13.

¹⁸ Упитници ГСРЈСРС.

- непостојање дефинисане доње узрасне границе за усвојење дјетета,
- непостојање јединствене базе података на нивоу РС о потенцијалним усвојитељима и дјечији која испуњавају услове за усвојење, и др.
- потенцијални губитак дјечијег идентитета до којег долази овом врстом његовог збрињавања и заштите (потпуно усвојење),
- непостојање законске обавезе усвојитеља да у одређеном узрасту, саопшти дјетету да је усвојено.¹⁹
- нерални захтјеви потенцијалних усвојитеља у погледу узраста, здравственог стања, пола и физичких карактеристика дјетета.²⁰

Поред законских, присутне и су и друге препреке које доприносе најмањем учешћу института усвојења у укупној заштити и збрињавању дјеце без родитељског старања. Поступак одузимања родитељског права по својој природи спада у хитне поступке и требао би да се ријешу у року од 15 дана, мада пракса показује да ови поступци трају дуго.

На одузимање родитељског права значајан утицај имају поступци пред надлежним судовима. Према подацима ЦСР судска пракса у погледу одузимања родитељског права је различита и поједни ЦСР имају проблеме са дуготрајношћу поступака и доказивањем родитељске некомпетентности пред надлежним судовима.

¹⁹ „Државе потписнице ће поштовати право дјетета да сачува свој идентитет, укључујући држављанство, име и породичне односе које признаје закон, без незаконитог уплитања.“ Конвенција о правима дјетета, члан 8.

²⁰ „Потенцијални усвојитељи у Србији желе мало, здраво и „бело“ дете“. Проф. др Невена Вучковић-Шаховић, Међународно усвојење и Србија. Правни записи, Год II, бр. 1, Београд 2011.

3.2 Финансирање услуга смјештаја дјеце без родитељског старања

За успјешно функционисање збрињавања и заштите дјеце посебно је битно издвојити питање њиховог финансирања. Финансирање збрињавања и заштите дјеце можемо посматрати као финансирање институционалног збрињавања и финансирање ванинституционалног збрињавања, као што је финансирање збрињавања у хранитељске и сродничке породице. Финансирање социјалне заштите засновано је на систему мјешовитог финансирања гдје најзначајнији извор финансирања представљају буџети ЈЛС.

ЦСР дјецу збрињавају у одређени облик смјештаја у складу са процјенама стручног тима и индивидуалних потреба дјетета. Средства за плаћање накнада за смјештај дјеце издавају се из Буџета РС и/или буџета ЈЛС, а у зависности од облика смјештаја.

3.2.1 Финансирање институционалног збрињавања-смјештаја

За успјешно функционисање институционалног смјештаја финансирање је од посебног значаја. Уколико су дјеца смјештена у Дому, из средстава Буџета РС се једним дијелом издвајају средства за суфинансирање смјештаја дјеце. Други дио средстава финансира се из буџета ЈЛС а преко ЦСР, под чијим су старатељством дјеца.

Укупну цијену смјештаја, према Правилнику о утврђивању цијена услуга смјештаја корисника, треба да утврди Управни одбор ЈУ. Ревизији није презентована одлука или други акт Управног одбора ЈУ о утврђивању цијене смјештаја. Правилник је дефинисао како се утврђује, али не и методологију на основу које се утврђује цијена услуге смјештаја. Утврђивање ове цијене значајно је јер је она основ за одређивање других накнада у заштитити и збрињавању дјеце без родитељског старања.

Како ЈУ Дом није донијела одлуке о цијенама смјештаја, МЗиСЗ је у складу са својим надлежностима²¹ утврђивало заштићену мјесечну цијену смјештаја, која је дио укупне цијене смјештаја корисника, у установама социјалне заштите чији је оснивач Влада РС, а која се финансирала из буџета ЈЛС и у посматраном периоду износила 650 КМ по дјетету мјесечно.

Заштићена цијена смјештаја дјеце се финансира из буџета ЈЛС. Висина заштићене цијене се утврђује у вриједности од 75% просјечне нето плате у РС за првих шест мјесеци текуће године. Обзиром да је заштићена цијена била иста у посматраном периоду и износила 650 КМ, а да се просјечна нето плата мијењала, све указује да ова цијена није била правовремено коригована, тј. да није било њеног усклађивања са просјечном нето платом.

Закон о социјалној заштити прописује да се у буџету РС између осталог обезбјеђују средства за суфинансирање трошкова смјештаја корисника у установама социјалне заштите чији је оснивач Влада РС. Истим законом прописано је да министар здравља и социјалне заштите субвенционише дио смјештаја у установама социјалне заштите чији је оснивач Влада РС. Министар је утврђивао износ субвенције за трошкове смјештаја чији су се износи мијењали у посматраном периоду. Наиме, у 2015. и 2016. години износ субвенције за трошкове смјештаја утврђен је у износу 680 КМ по дјетету, а у 2017. и 2018. години утврђен је у износу 530 КМ у по дјетету. Из тога произилази да су се износи за смјештај дјеце без родитељског старања у Дому, кретали од 1330 КМ у 2015. до 1180 у 2018. години и

²¹ Правилник о утврђивању цијене услуга смјештаја корисника, (Службени гласник, 88/13)

да су се дијелом финансирали из буџета ЈЛС, а дијелом из буџета РС, на што указује сљедећа Табела.

Табела бр. 1: Висина утврђене цијене услуге смјештаја и висина цијене која се плаћа за смјештај дјеце у Дому

Година	Категорија дјеце	Цијена услуге смјештаја утврђена од стране Управног одбора Дома (мјесечно у КМ)	МЗиСЗ (заштићена мјесечна цијена у КМ)	Субвенција трошкова смјештаја од стране МЗиСЗ (мјесечно по дјетету у КМ)	Укупно мјесечно у КМ (дјеца смјештена у Дому)
2015	дјеца без род.старања		650	680	1330
	дјеца без род.старања са увећаном његом		725	680	1405
2016	дјеца без род.старања		650	680	1330
	дјеца без род.старања са увећаном његом		725	680	1405
2017	дјеца без род.старања		650	530	1180
	дјеца без род.старања са увећаном његом		725	530	1255
2018	дјеца без род.старања		650	530	1180
	дјеца без род.старања са увећаном његом		725	530	1255

Извор података: Документација Дома и МЗиСЗ

Поред учешћа у финансирању смјештаја у установу, за своје кориснике ЈЛС су требале да издвајају средства за личне потребе у виду џепарца, у износу од 5% од цијене смјештаја лицу које је без прихода.²² Џепарац за дјецу без родитељског старања смјештену у Дому износио је 32,50 КМ мјесечно, што је 5% од заштићене цијене смјештаја.

Посебан проблем финансирања институционалног смјештаја преставаљају дугогодишња дуговања поједних ЦСР. Потраживања Дома по основу извршених услуга од ЦСР за смјештај корисника су на крају 2017. године износила око 200.000КМ. Само четири ЦСР Дому дугују око 65% исказаних потраживања.²³

²² Закон о социјалној заштити, (Службени гласник 37/12, чл.39).

²³ Годишњи финансијски извјештај Јавне установе Дом за дјецу и омладину без родитељског старања „Рада Врањешевих“, Бањалука, за период од 01.01.2017-31.12.2017. стр 10-11.

Покушавајући да ријеши овај проблем, Дом је у току 2017. године послао неколико опомена пред тужбу ЦСР за наплату својих потраживања.

3.2.2 Финансирање ванинституционалног збрињавања - смјештаја

Ревизија је утврдила значајне разлике у погледу финансирања ванинституционалног збрињавања у хранитељским и сродничким породицама. За дјецу истог статуса висина накнаде разликује се и до неколико пута зависно од тога да ли су дјеца смјештена у сродничке или хранитељске породице.

За разлику од од институционалног збрињавања које се финансира из буџета РС и буџета ЈЛС, ванинституционално збрињавање се финансира искључиво из буџета ЈЛС. Према ЗоСЗ и Правилнику о хранитељству, хранитељ има право на накнаду за рад која се обрачунава по кориснику и износи 25% од просјечне нето плате у РС остварене у претходној години. Накнада за рад хранитеља који збрињава дијете са сметњама у развоју и дијете са друштвено неприхватљивим понашањем је већа и обрачунавала се у износу од 35% од просјечне нето плате у РС остварене у претходној години. Хранитељи имају право и на накнаду трошкова за издржавање дјетета без родитељског старања. Они се утврђују у износу од 60% од просјечне цијене услуге у текућој години за корисника смјештеног у установу социјалне заштите чији је оснивач Влада РС. Трошкови за издржавање корисника са увећаваном потребом његовања, такође су већи и утврђивали су се у износу од 70% цијене услуга за корисника у текућој години, смјештеног у установу социјалне заштите чији је оснивач Влада РС. Трошкови ургентног смјештаја корисника обрачунавају се по дану у укупном износу од 7% од просјечне мјесечне цијене смјештаја у установу социјалне заштите чији је оснивач Влада РС.

У највећем броју ЦСР плаћају хранитељским породицама прописане накнаде и то накнаду трошкова за издржавање дјетета, која је у посматраном периоду узносила око 390 КМ мјесечно и накнаду за рад хранитеља у износу од око 210 КМ. Накнаду за рад хранитеља ЦСР не исплаћују оним хранитељским породицама које још нису стекле статус хранитељске породице, односно које нису прошле Програм припреме за хранитељство и стекле потврду/сертификат за бављење хранитељством.

Накнада за издржавање деце у хранитељским породицама обрачунавана је у износу 60% од дефинисане заштићене цијене смјештаја коју је прописивало МЗиСЗ, а која се финансира из буџета ЈЛС.

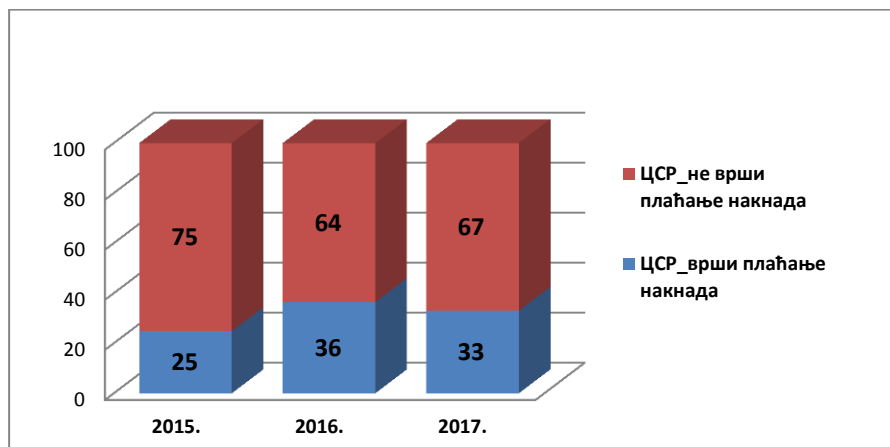
Имајући у виду наведене разлике укупне накнаде које се исплаћују хранитељским породицама кретале су се од 390 КМ до 599 КМ и нису се битно мјењале у посматраном периоду. Хранитељи из различитих ЦСР, са којима је ревизија обавила разговоре истичу да накнаде за рад хранитеља и трошкове издржавања, чак и када не касне и исплаћују се у пуном износу, нису у складу са реалним потребама дјетета под старатељством. Различити износи накнада и кашњење у њиховој исплати могу да утичу да одређеност породица да се баве хранитељством.

Финансирање сродничких породица посебно је битно имајући у виду чињеницу да је у сродничким породицама на дан 31.12.2017. године било смјештено 266 дјеце. Финансирање смјештаја у сродничким породицама одређено је статусом сродничке породице. Сродничка породица која има статус хранитељске, у погледу финансирања изједначена је са хранитељском.

Сродничка породица која нема статус хранитељске остварује само право на накнаду за трошкове издржавања чији су износи доста различити и крећу се од 50 до 390

КМ. Међутим, подаци ревизије показују да 2/3 ЦСР није плаћало никакву накнаду сродничким породицама, што је приказано на наредном графикону.

Графикон бр 7: Плаћање накнада од стране ЦСР за смјештај дјеце у СП



Извор података: Попуњени упитници по захтјеву ГСРЈС РС и евиденције и документација ЈЛС и ЦСР

Запослени у ЦСР наводе да сродници који су прихватили бригу о дјетету то сматрају својом обавезом, те не траже накнаду за свој рад, али изостављају или потпуно негирају чињеницу да је накнада за издржавање дјетета право које припада дјетету без родитељског старања без обзира на облик збрињавања коју му је одредио ЦСР.

Иако се смјештај у сродничку породицу сматра једним од најбољих облика заштите и збрињавања, јер се не кидају породичне везе, овај облик заштите се не подстиче додатно начином финансирања и висином накнаде.

Примјетне су разлике у начину финансирања истих облика збрињавања у зависности од ЦСР али и у оквиру истог ЦСР. Један од најчешћих узрока различитог поступања ЦСР, када је у питању плаћање накнада за дјецу без родитељског старања смјештену у сродничким породицама, је у планирању буџета ЈЛС који се не заснива на броју корисника, њиховим правима и потребним средствима за финансирање права. У већини ЈЛС буџети за ове намјене се у посматраном периоду нису значајно мијењали без обзира на број корисника.

Више од половине дјеце без родитељског старања смјештене у сродничке породице није примило дјечији додатак у 2018. години, а што је последица новог Закона о дјечијој заштити.²⁴ Према подацима из децембра 2014. године, право на додатак на дјецу остварило је 374 дјеце без родитељског старња.²⁵ Међутим, према подацима до којих је дошла ревизија током 2018. године, на узорку од 357 дјеце без родитељског старања, евидентираних на крају 2017. године дјечији додатак је у 2018. години примило 111 дјеце. У једном ЦСР ниједно дијете смјештено у

²⁴ „Дјеца за коју се обезвбјеђују средства из буџета РС односно ЈЛС више од 50% цијене за смјештај у установу социјалне заштите, збрињавају у хранитељску породицу или другу установу за вријеме образовања или рехабилитације не остварују додатак за дјецу“, Закон о дјечијој заштити (Службени гласник, 114/17, члан 17).

²⁵ Стратегија унапређења социјалне заштите дјеце без родитељског старања 2015-2020. Стр. 10.

сродничку породицу није примило дјечији додатак²⁶, док је у другим центрима заступљеност дјечијег додатка у сродничким породицама значајно варирала што се види из табеле у прилогу број два овог Извјештаја.

3.3 Подршка младима без родитељског старања у процесу осамостаљивања

У овом дијелу налаза представљамо каква је подршка младима без родитељског старања када напуштају одређени облик смјештаја и осамостаљују се након пунољетства или завршетка школовања.

3.3.1 Системска подршка за младе без родитељског старања

Нормативни оквир у РС готово да не препознаје младе који се припремају или су напустили организовани облик смјештаја као посебну групу за коју је потребно дефинисати одговарајуће услуге у циљу веће приступачности основним људским, првенствено социо-економским правима. Ово је посебно видљиво у домену становања, запошљавања, образовања, здравствене заштите, финансијске подршке и приступа услугама социјалне заштите. Нису креирани посебни програми социјалне подршке намијењени младима који напуштају организовани облик заштите, ни обезбијеђени приоритети при запошљавању младих без родитељског старања на нивоу РС као ни програми за стамбено рјешавања уколико не располажу властитом имовином нити је обезбјеђена финансијска подршка и др.

Дјеца без родитељског старања до стицања пунољетства, односно најкасније до 18-те године живота, су заштићена сетом домаћих и међународних норми. РС, ЈЛС и ЦСР имају обавезу да им на индивидуалном нивоу, у окружењу најсличнијем породичном, цијенећи најбољи интерес дјетета, обезбиједе потпуну правну, економску, социјалну, здравствену заштиту, емотивну сигурност, те омогуће приступ одговарајућим образовним, културним, друштвеним, спортским и рекреативним садржајима. До стицања пунољетства надлежне институције би требале да им обезбиједе што бољу припрему за осамостаљивање, али и одређену подршку у периоду транзиције.

Стратегијом унапређења социјалне заштите дјеце без родитељског старања у РС 2015–2020. године је дефинисан циљ у области подршке у осамостаљивања "Развити моделе и мјере подршке дјечији и младима који напуштају системске облике заштите". Акционим планом за исти период су разрађена четири оперативна циља. За сваки од циљева дефинисане су активности, носиоци, рокови и на који начин се могу обезбиједити средства за реализацију. Иако је Стратегија усвојена крајем 2015. године, током 2016. и 2017. године су реализоване одређене активности дефинисане Стратегијом, активности које се односе на циљеве за област осамостаљивања младих без родитељског старања нису реализоване.

УН Смјернице за алтернативно старање о дјечији дефинишу подршку дјечији и младима након старања, која обухвата и важност припреме за осамостаљивање. Програме за период након старања веома је важно припремити што раније током периода смјештаја. Иницијативе и приступи формулисани су на начин да у потпуности поштују право дјетета, да дијете буде консултовано и да се његово мишљење узме у обзир у складу с развојем, као и на основу дјететовог увида у све

²⁶ ЦСР Бањалука: Из разлога што су сва дјеца збринута или у институционалном или у ванституционалном смјештају за чије се услуге издавају средства из Буџета РС и буџета ЈЛС.

неопходне информације. Наиме, прије напуштања организованог облика заштите из установа или хранитељских породица нужна је адекватна припрема за самосталан живот. У том смислу посебан акценат се ставља на дјеловање установа и хранитељских породица у смислу провођења програмских активности усмјерених на оснаживање и осамостаљивање младих. Поред установе и породице у којој је дијете, односно млада особа боравила, у припреми за самосталан живот значајну улогу има Република, ЈЛС и ЦСР. Након припреме за самосталан живот подршка наведених институција се наставља и при обезбјеђивању стана, запослења, остваривања права на здравствену заштиту, финансијске подршке, као и другим питањима од посебног значаја за младу особу.

Стручни сарадници у ЦСР истичу да је важно реализовати програме усвајања вјештина за вођење домаћинства и управљања буџетом, као и социјалних и комуникационих вјештина. Млади који су напустили институционални смјештај на основу властитог искуства конкретизују вјештине и знања потребне након изласка и наводе да би програми припреме требало да укључују вјештине и знања у вези са: бригом о себи и домаћинству (нпр. кување, подстанарски живот, рачуни, потрошња струје и воде, итд.); управљањем буџетом; писањем професионалних биографија и пријава за посао; познавањем права и обавеза из радног односа; упознавањем различитих врста уговора; усавршавањем енглеског језика и познавања компјутера; развијањем вјештина здравих стилова живота и комуникационих вјештина. Исто тако, важно је да имају информације о институцијама и организацијама и њиховим надлежностима, као и све процедуре добијања докумената (лична карта, пасош, здравствена књижица, радна књижица...) потребних након изласка. Стручни сарадници и млади истичу и важност информисања о активностима и програмима који се реализују у заједници и укључивања младих у те активности, који би били од помоћи за њихово осамостаљивање.

Када говоримо о институционалном смјештају у РС, у Дому бораве дјеца и млади свих узраста – од беба до студената. За младе који похађају завршну годину средње школе формирана је посебна васпитна група у склопу пројекта који се имплементира уз едукативну и дијелом финансијску подршку организације „Флехус“ из Холандије. Циљ формирања овакве групе јесте да се обезбиједи квалитетан програм припреме младих за самосталан живот. У оквиру самог програма планиране су активности усмјерене на развој и унапређење животних вјештина и подизања нивоа самосталности, како би млади били спремнији на живот после институције. Услуга је намијењена младим особама које су у посљедњој фази свог образовног циклуса, смјештени у установи социјалне заштите, млади којима је потребна одговарајућа подршка да преузму одговорности и живе самостално по изласку из институционалне бриге.

Приликом формирања васпитне групе уз сарадњу са надлежним ЦСР и обавезно младим особама из групе се израђује индивидуални план рада. Посебну пажњу заслужује израда индивидуалног плана социјалне заштите и изласка из Дома гдје се наглашава интензиван едукативни програм за јачање личних капацитета за самосталан живот и могућности психо-социјалне и финансијске подршке од стране ЈЛС (ЦСР и службе социјалне заштите, сродници, послодавци...). Индивидуални план рада укључује потребе, жеље и интересе младе особе у складу са њиховим способностима. Посљедњу годину боравка у Дому млади уче да обављају послове (самостално кућају, брину о свом здрављу, самостални одласци љекару и др.), располажу новчаним средствима (отварање рачуна у банци, набавка намирница и др.). Затим развој самосталности у доношењу одлука и преузимању одговорности, унапређење социјалних вјештина и компетенција, стицање и развој вјештина потребних за проналажење и задржавање запослења, припрема за живот у породици и партнерске односе, самостална брига о здрављу, унапређење

постојећих и стицање нових радних навика, рационално располагање финансијама. Пружа им се неопходна психо-социјална подршка за ширење социјалне мреже – успостављање контаката са сродницима, испитивање могућности стамбеног збрињавања и тражења запослења.

УН Смјернице о алтернативном старању о дјечи указују на важност одговарајуће финансијске помоћи након изласка из организованог облика смјештаја. Млади по изласку из институције добију одређени износ новца који подразумева уштеђене породичне пензије (уколико је млада особа корисник), донације и др. По завршетку школовања најчешће из донација, организује се учешће у матурским екскурзијама и прославама матурских вечери. Уколико млада особа изражава жељу и има способности за наставком школовања студирањем, најчешће се из буџета ЈЛС плаћају услуге смјештаја и други одређени трошкови за школовање.

Млади који су напустили институционални смјештај наводе позитивне и негативне стране институционалног смјештаја. Као позитивне, наводе осјећање заштитености, осјећање сигурности, доживљај обезбијеђености елементарних животних потреба, као и остварен блиски однос с бар једном одраслом особом у Дому. Као негативне, наводе ригидну организацију и контролу, с недовољном усмјереношћу на индивидуалне потребе и интересовања дјеце и младих.

Они наводе да су не само негативни, већ и неки позитивни аспекти (нпр. обезбијеђеност елементарних животних потреба) утицали на њихову недовољну припремљеност за самосталан живот. Недовољна припремљеност младих за самосталан живот осликава се у изазовима након изласка, које су навели, а то су: немање повјерења у могућност подршке када се суочавају с неким проблемима, недостатак могућности и прилике за квалитетније образовање и професионално напредовање, проблеми везани за становање, запошљавање (само запослење и одржавање посла), здравствену заштиту и др.

Што се тиче младих који излазе из хранитељских породица, по пунољетству и њима престају сва права која су уживали док су били под старатељством. Међутим, хранитељи младих који су напустили смјештај наводе да та дјеца емоционално и функционално припремљенија за изазове који их чекају у спољњем свијету. Млади који напуштају хранитељске породице су у правилу завршили средњошколско образовање и стекли основне компетенције да се баве одређеним пословима. Захваљујући хранитељима, њиховој родбини и пријатељима, али и тзв. „пријатељској мрежи“ коју су створили око себе, млади из хранитељских породица лакше долазе до запослења и задржавају добијене послове. По свједочењима њихових бивших хранитеља, млади који су одрасли у хранитељским породицама задржавају емотивну везу са бившим хранитељима, која је по ријечима запоселних у ЦСР од кључне важности за успјех у животу.

За младе који су смјештени у сродничке породице (поготово оне који не добијају средства од ЦСР) са пунољетством се ништа не мијења. Они и након што стекну пунољетство, уђу радни однос, и сл. и даље остају да живе у породицама сродника, све док не заснују сопствену породицу. По ријечима надлежних у ЦСР њихов прелазак у „свијет одраслих“ сличан је као код дјеце која су расла у сопственој породици.

У посматраном периоду Дом је напустило 62 младих без родитељског старања по различитим основама. Најчешћи разлог напуштања Дома је стицање пунољетства и престанак права, а најрјеђи усвојење, иако су изражене варијације у посматраном периоду, што се види из прилога број три овог Извјештаја. На основу студије случаја за 2017. годину евидентирано је 51 дијете без родитељског старања, које је у току

посматране године напустило хранитељске и сродничке породице, најчешће из разлога пунољетства и престанка права.

3.3.2 Подршка ЈЛС за младе без родитељског старања

На пољу заштите младих без родитељског старања, ЈЛС и ЦСР покушавају да обезбједе одређена права и активности, али евидентно је да не постоје системски, формализовани програми и јединствени системи подршке младима у процесу њиховог осамостаљивања и даљег самосталног живота и рада.

ЦСР у складу са својим тренутним могућностима и могућностима ЈЛС проналазе рјешење за младе који напуштају обавезне облике заштите. По изласку из организованог облика заштите, млада особа се, уз подршку надлежног ЦСР, у правилу враћа у своју матичну локалну заједницу гдје јој се пружа одређена подршка – финансијска, психо-социјална и друга у смислу ангажовања у потрази запослења и стамбеног збрињавања. Поједини ЦСР у својим програмима рада имају предвиђени план подршке становања младих по изласку из организованог облика заштите у трајању од шест мјесеци и помоћ при запошљавању. Оно што представља посебан проблем за све ЦСР је проналажење адекватног запослења младих без родитељског старања, чему иде у прилог и чињеница о постојању предрасуда друштва о дјечи и младима без родитељског старања. Чињеница је да ова група младих нигдје у систему није препозната као приоритетна приликом запошљавања. Углавном ЦСР сами покушавају помоћи младима у тражењу запослења. Проблеми наступају и у ситуацијама када млада особа, по престанку боравка у организованим облицима заштите, не жели да се врати у матичну општину. У том случају ингеренције матичних ЦСР престају и млада особа остаје препуштена самој себи. Не постоји координација и заједничко дјеловања ЦСР и других институција система у случајевима када су млади донијели одлуку да свој живот по изласку из установа или хранитељских породица наставе изван матичних ЈЛС.

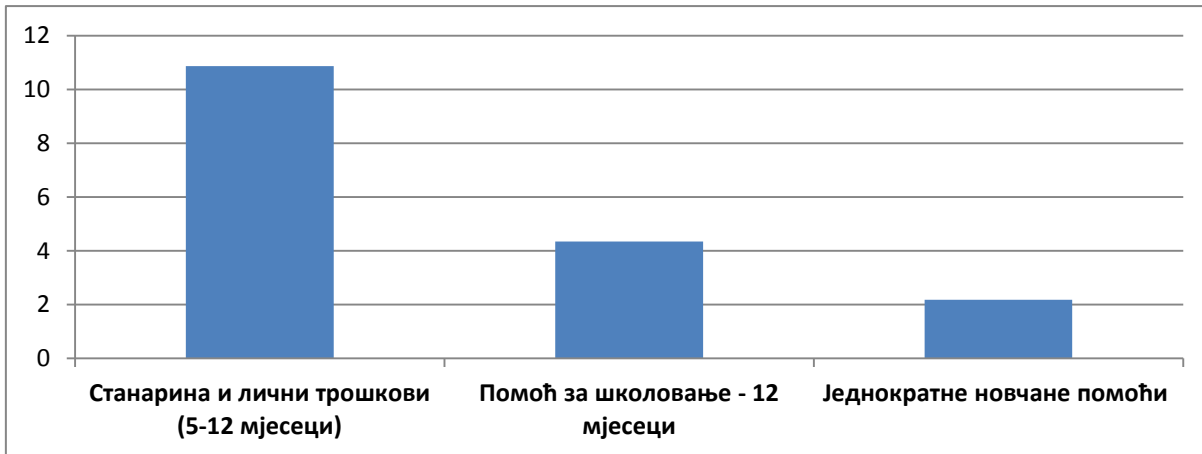
Углавном ЈЛС нису обезбиједиле буџетска средства у буџетима за помоћ дјечи по изласку из организованих облика заштите кроз одлуке о проширеним правима у области социјалне заштите. Мањи број ЈЛС обезбјеђује једнократна новчана примања у складу са својим финансијским могућностима и сензибилитетима ЈЛС по Одлуци о проширеним правима. ЈЛС младима који настављају школовање обезбјеђују одређена издвајања за плаћање станарине, плаћање књига и др. Млади једнократна новчана примања остварују по условима као и други пунољетни корисници социјалних примања.

Поред једнократних новчаних давања ЈЛС најчешће планирају и помажу младима у адаптацији породичних објеката уколико имају властиту имовину и ако су неусловни за живот. Један мањи број ЈЛС издваја средства из буџета ЈЛС за плаћање станарине најдуже до једне године и одређена средства за топли оброк корисника. Интервенције при запошљавању се најчешће свде на лични сензибилитет послодаваца уз комуникацију и препоруке ЦСР.

На наредном графикону примјетно је да од 46 ЦСР који су на дан 31.12.2017. године имали под заштитом дјецу без родитељског старања која напуштају смјештај, њих 18% има одређене накнаде за младе који напуштају обавезан облик збрињавања након пунољетства и завршетка школовања. ЦСР који имају одређене накнаде или права за младе најчешће плаћају станарину, уколико млада особа не располаже властитом имовином или нема финансијских средстава за плаћање станарине. Дужина плаћене станарине креће се између пет и најдуже 12 мјесеци. Од осталих

новчаних давања за младе, ЦСР обезбјеђују помоћ за школовање²⁷, те дају једнократна новчана примања, с тим да уколико су лица која имају право на новчану помоћ и туђу његу и помоћ то остварују по правилима и за остала лица која имају право на ова социјална давања.

Графикон бр 8 –Накнаде младима дез родитељског старања_%



Извор података: Попуњени упитници по захтјеву ГСРЈС РС и евиденције и документација ЈЛС и ЦСР

²⁷ Помоћ за школовање се исплаћује по Одлуци о проширеним правима из социјалне заштите јединица локалне самоуправе, а не по члану 40., став 1., тачка а. и члан 42. став 2. Закона о социјалној заштити - "...дијете без родитељског старања има право на збрињавање у установу и хранитељску породицу до 26 године уколико се редовно школује, а не дуже од 6 мјесеци након завршетка редовног школовања..."

4 ЗАКЉУЧЦИ

Главна служба за ревизију јавног сектора Републике Српске провела је ревизију учинка која се односи на заштиту и збрињавање дјеце без родитељског старања у Републици Српској с намјером да испита да ли дјеца без родитељског старања имају одговарајући ниво заштите и збрињавања. На основу прибављених ревизијских доказа и налаза ревизије утврђени су основни и посебни закључци ревизије учинка.

Основни закључак је да сва дјеца без родитељског старања остварују одређен ниво заштите и збрињавања, али да постојећи ниво заштите и збрињавања дјеце без родитељског старања и укупност мјера које се примјењују на заштити и збрињавању не осигуравају у потпуности достизање циљева дефинисаних Стратегијом.

Из основног закључка произилазе појединачни закључци који се односе на одређене активности на плану збрињавања и заштите дјеце без родитељског старања.

4.1. Потребне претпоставке економско-финансијске, административно-техничке и функционалне природе за успјешно збрињавање и заштиту дјеце без родитељског старања нису у потпуности успостављене.

У структури дјеце без родитељског старања доминирају дјеца без адекватног родитељског старања у односу на дјецу без родитеља, што би за последицу требало да има интензивирање активности на превенцији. Изостанак превенције и подршке дјечи која су с ризику од раздвајања неминовно води њиховом стављању под старатељство, тј. њиховом институционалном или ванинституционалном збрињавању.

Половина дјеце без родитељског старања смјештена је у сродничке породице, остатак је смјештен у хранитељске породице и јавне установе. Упркос активностима које се предузимају на плану промоције и подршке хранитељству, институт хранитељства није развијен у довољној мјери. Иако би смјештај у институцију требао да има привремен карактер, дјеца бораве у Дому Рада Врањешевећ по неколико година, а нерјетко стичу пунољетство у институционалном збрињавању.

Институт усвојења као један од најкомплетнијих и препоручених видова заштите и збрињавања није довољно искоришћен у забрињавању и заштити дјеце без родитељског старања. Разлози за то леже у чињеници да је јако мало дјеце која испуњавају услове за усвајање по постојећим прописима, разлозима правно-регулаторне и административне природе, непотпуним и непоузданим подацима о дјечи, захтјевима за усвојење и потенцијалним усвојитељима.

Није успостављена јединствена база података која се односи на дјецу без родитељског старања. Нису утврђене јединствене методологије и стандарди прикупљања, обраде и публикавања података о дјечи без родитељског старања па се из тих разлога у раличитим институцијама и разликују подаци о броју дјеце без родитељског старања, начинима њиховог збрињавања и заштите и резултатима проведених мјера заштите и збрињавања.

Као битна претпоставка успостављања јединствене базе података, нису успостављене једнообразне евиденције у центрима за социјални рад по форми, садржају и структури које би биле основа за поуздано извјештавање и користан механизам за доносиоце одлука на нивоу јединица локалне самоуправе и Републике Српске.

Поступци и процедуре које се односе на заштиту и збрињавање дјеце без родитељског старања се разликују у погледу броја и врсте докумената које се

односе на поступке заштите и збрињавања, начину њиховог прикупљања те утичу на ефикасност поступка и ефективност рада центара за социјални рад у условима недовољне информисаности заинтересованих страна.

Мањи број јединица локалних самоуправа је донио средњорочне и годишње програме социјалне заштите као битну подлогу за провођење мјера социјалне заштите укључујући и мјере у погледу заштите и збрињавања дјеце без родитељског старања. Неуједначеност проширених права у систему збрињавања и заштите дјеце без родитељског старања додатно повећава разлике у начину остваривања права према овој категорији дјеце у различитим локалним заједницама.

4.2. Постојећи начин финансирања збрињавања дјеце без родитељског старања карактеришу изражене разлике зависно од облика збрињавања и од извора финансирања, те није подстицајан за облике збрињавања и заштите који су у најбољем интересу дјетета.

Примјетне су велике разлике у финансирању различитих облика збрињавања и заштите дјеце без родитељског старања иако се ради о категорији дјеце са истим правима и потребама. За дјецу смјештену у јавним установама издваја се и по неколико пута више средстава него за поједину дјецу која су смјештена у ванинституционалном смјештају.

Разлике се манифестују у врстама, висини и правремености исплата накнада хранитељским и сродничким породицима. Ове разлике се могу одразити на положај хранитељских и сродничких породица и социо-економски положај дјеце у тим породицима. Посебно је изражен проблем финансирања сродничких породица гдје је збринута највише дјеце, а само једној трећини ових породица исплаћује се накнада за издржавање дјетета.

Укупна цијена смјештаја дјеце у јавне установе не утврђује се на начин како је то прописано Правилником о утврђивању цијена услуга смјештаја. Утврђивање ове цијене је битно за финансирање јавних установа у којима су смјештена дјеца, али и због чињенице да је укупна цијена институционалног смјештаја основ за утврђивање висине других накнада, укључујући и накнаде за хранитељске и сродничке породице.

Постојећи начин финансирања Дома Рада Врањешевевић и редовност и ажурност плаћања од стране јединица локалних самоуправа и центара за социјални рад може довести у питање функционалност ове јавне установе.

4.3. Посебни програми помоћи и подршке младима који напуштају обавезне облике збрињавања и заштите и припремају се за самосталан живот и рад нису донесени, а у другим програмима нису посебно препознати.

Налази ревизије показују да годишње око 50-60 младих напушта обавезан смјештај, најчешће из разлога пунољетства и/или завршетка школовања, те је ријеч о пунољетним лицима и потребама пунољетних лица као што су потребе становања, запошљавања, здравствене и социјалне заштите и друге потребе младих пунољетних лица укључујући и формирање сопствене породице.

На нивоу Републике Српске није донесен посебан Програм помоћи и подршке младима који напуштају обавезан смјештај и осамостаљују се за самосталан живот укључујући конкретне мјере помоћи и подршке, носиоце помоћи и подршке, потребне материјалне и финансијске ресурсе и изворе финансирања.

Мањи број јединица локалне самоуправе је кроз Одлуке о посебним правима регулисао и посебна права младима који напуштају обавезан смјештај и осамостаљују се. Посебна права и остваривање права односе се на краћи период

до годину дана и одређени су економским и финансијским могућностима односно буџетима јединица локалне самоуправе. Центри за социјални рад у складу са надлежностима и расположивим ресурсима проводе одређене активности на плану подршке и осамостаљивања.

5 ПРЕПОРУКЕ

У овом дијелу извјештаја, а на основу презентованих налаза и изнесених закључака, ревизија даје препоруке у циљу стварање услова за успјешније збрињавање и заштиту дјеце без родитељског старања. Проведена ревизија је показала да постоји простор и потреба за унапређењем збрињавања и заштите дјеце без родитељског старања.

Препоруке су креиране и адресиране на институције у складу са њиховом улогом, надлежностима и одговорностима у погледу збрињавања и заштите дјеце без родитељског старања. Кључну улогу у погледу заштите и збрињавања дјеце без родитељског старња имају Министарство здравља и социјалне заштите, јединице локалне самоуправе, центри за социјални рад и јавне установе које институционално збрињавају дјецу без родитељског старања. Посебно је изражена потреба за координирајућом улогом Министарства здравља и социјалне заштите у погледу провођења препорука и изналагању оптималних рјешења збрињавања и заштите дјеце без родитељског старања.

Препоруке за Министарство здравља и социјалне заштите

Министарство здравља и социјалне заштите треба да:

5.1. Интензивира активности на провођењу Стратегије, програма и пројеката из домена социјалне заштите који се односе на дјецу, као и размотре потребу актуелизирања акционих планова ради остваривања основних принципа и циљева социјалне заштите.

Анализирати провођење Стратегије социјалне заштите дјеце без родитељског старања као и провођење акционог плана. У складу са резултатима анализе по потреби предузимати додатне мјере и активности како би се испунили стретшки циљеви постављени Стратегијом, а посебно они који су у интересу дјеце без родитељског старања.

У погледу системске подршке младима који излазе из обавезних облика збрињавања, размотрити потребу израде посебног Програма помоћи и подршке или помоћ и подршку укључити у већ постојеће Програме социјалне заштите. Приликом израде наведених Програма укључити представнике Дома Рада Врањешевих, других јавних установа социјалне заштите као и центре за социјални рад.

Анализирати постојећи правни оквир који се односи на усвојење дјеце и друга ограничења правне, организационо-финкционалне и административне природе, те на основу анализе креирати рјешења која ће бити у функцији афирмације, ефикаснијег и ефектнијег поступка усвојења.

5.2. У потпуности успостави организационе, функционалне и административно-техничке перетпоставке за успјешно функционисање заштите и збрињавања дјеце без родитељског старања.

Успоставити посебну базу података за сву дјецу без родитељског старања или као дио јединствене базе података социјалне заштите, са подацима о броју дјеце без родитељског старања, врстама и начинима заштите и збрињавања, поступцима заштите и збрињавања, подацима о хранитељским и сродничким породицима, потенцијалним хранитељима, потенцијалним усвојитељима, усвојеној дјечи, врстама усвојења и сл. Базе података треба да буду основа за анализе, евалуације и доношење одлука о политикама, мјерама и активностима на плану заштите и збрињавања дјеце без родитељског старања.

Као претпоставке за формирање базе података дефинисати јединствене стандарде за прикупљање, евидентирање, обарду и извјештавање о праћењу дјеце без

родитељског старања и поступцима и процедурама заштите и збрињавања који ће бити обавезујући за све центре за социјални рад.

Координирати активности центара за социјални рад на плану размјена пракси заштита и збрињавања, идеја, иницијатива а посебно на плану едукација запослених у центрима за социјални рад. Координацијом треба обезбиједити заједничко дјеловање Министарства здравља и социјалне заштите и центара за социјални рад у погледу заједничког наступа у програмским и пројектним активностима а посебно међународног и регионалног карактера.

5.3. На основу опште анализе финансирања социјалне заштите успостави оптималан, одржив и подстицајан систем финансирања заштите и збрињавања дјете без родитељског старања.

Анализа система финансирања подразумијева и анализу законских и подзаконских прописа који третирају питања финансирања социјалне заштите и анализу њихове примјене у погледу да ли примјена прописа омогућава остваривање основних принципа и циљева утврђених Стратегијом и другим документима стратешког карактера. На основу резултата анализа предузимати мјере на измјени законских и подзаконских прописа и њиховој дослиједној примјени.

Примјеном законских и подзаконских прописа елиминисати или минимизирати разлике у финансирању различитих начина заштите и збрињавања, подстицати најкорисније и најбоље начине заштите и збрињавања за дјецу. Хранитељске, сродничке породице и дјецу смјештену у њима доводити у што равноправнији социоекономски положај.

У сарадњи са Домом Рада Врањешевевић тражити рјешења у функционалном начину финансирања активности ове институције, а посебно нових производа и услуга који су саставни дио процеса трансформације ове јавне установе.

Препоруке за јединице локалне самоуправе и центре за социјални рад

Јединице локалне самоуправе у сарадњи са центрима за социјални рад у циљу унапређења збрињавања и заштите лица без родитељског старања треба да:

5.4 У складу са Законом о социјалној заштити донесу средњорочне и годишње програме социјалне заштите са посебним дијелом који се односи на збрињавање и заштиту дјете без родитељског старања.

Средњорочни и годишњи програми социјалне заштите за основу требају да имају ресорне стратегије социјалне заштите Републике Српске укључујући и Стратегију унапређења социјалне заштите дјете без родитељског старања, као и анализу стања социјалне заштите на подручју јединице локалне самоуправе, капацитете центра за социјални рад, врсту и обим проширених права из социјалне заштите и финансијске могућности јединица локалне самоуправе.

У средњорочне и годишње програме треба по потреби и у складу са могућностима укључити и мјере на плану подршке и помоћи осамостаљивању лица која излазе из обавезних видова збрињавања.

5.5 Унаприједи систем финансирања заштите и збрињавања дјете без родитељског старања.

У буџетима јединица локалне самоуправе планирати потребна финансијска средстава како би се омогућило несметано финансирање функција центра за социјални рад и несметано финансирање заштите и збрињавања дјете без родитељског старања и њиховог институционалног и ванинституционалног збрињавања.

У погледу финансијске подршке размотрити могућности финансирања сродничких породица обзиром да су оне у већем броју јединица локалних самоуправа најприсутнији начин збрињавања дјеце.

Анализирати приоритете у финансирању из буџета јединица локалних самоуправа и по могућности у приоритете треба уврстити и плаћања у погледу институционалног и ванинституционалног збрињавања дјеце, како би се обезбједила редовност исплата и на тај начин утицало на побољшање социо-економског положаја дјеце, хранитељских, сродничких породица и финансијске позиције јавних установа које збрињавају дјецу.

5.6 Континуирано унапређују административне поступке и процедуре збрињавања и заштите дјеце без родитељског старања.

Центри за социјални рад ће преиспитати постојеће административне процедуре и по потреби усвојити нове или измјењене интерне прописе чија примјена ће омогућити једноставнији и ефикаснији поступак збрињавања и заштите дјеце. Преиспитивање административних процедура треба да укључи и преиспитивање врсте и броја потребних докумената за остваривање одређених права и начина њиховог прибављања како би се поступци проводили једнообразно на задовољство заинтересованих страна а посебно дјеце.

Ажурирати постојеће евиденције како би се на тај начин створила поуздана основа за извјештавање центара за социјални рад према органима локалне самоуправе, према Министарству здравља и социјалне заштите и другим заинтересованим странама.

Вођа ревизијског тима

Ангелика Кос

6 ПРИЛОЗИ

Прилог бр. 1 – Листа референци – попис аката

1. Конвенција о правима дјетета, 1989. године усвојена од стране Генералне скупштине Уједињених нација
2. Смјернице за алтернативно старање, 2010. године усвојене на Генералној скупштини Уједињених нација
3. Смјернице за алтернативно старање о дјечи, 2009. године резолуција усвојена од стране Генералне скупштине Уједињених нација
4. Заједничке европске смјернице за прелаз са институционалне заштите на услуге подршке за живот у зајеници,
5. Стратегија унапређења социјалне заштите дјече без родитељског старања 2015-20120 и Акциони план за период 2015-2020,
6. Средњорочни програми социјалне заштите јединица локалне самоуправе,
7. Годишњи програми социјалне заштите јединица локалне самоуправе,
8. Закон о социјалној заштити („Службени гласник Републике Српске“ број 37/12 и 90/16),
9. Породични закон (“Службени гласник Републике Српске”, број 54/02, 41/08 и 63/14),
10. Закон о дјечијој заштити („Службени гласник Републике Српске“ број 04/02, 17/08 и 01/09),
11. Закон о дјечијој заштити (“Службени гласник Републике Српске”, број 114/17),
12. Закон о општем управном поступку (“Службени гласник Републике Српске”, број 13/02, 50/10,87/07),
13. Правилник о утврђивању цијене услуга смјештаја корисника (“Службени гласник Републике Српске”, број 12/13),
14. Правилник о учешћу у трошковима издржавања, смјештаја у установу и збрињавања у хранитељску породицу („Службени гласник Републике Српске“ број 88/13),
15. Правилник о хранитељству („Службени гласник Републике Српске“ број 27/14),
16. Правилник о вршењу стручног надзора („Службени гласник Републике Српске“ број 15/15),
17. Правилник о евиденцији у социјалној заштити („Службени гласник Републике Српске“ број 113/16),
18. Правилник о остваривању права из дјечије заштите („Службени гласник Републике Српске“ број 80/05),
19. Упутство о вођењу евиденције и документације о лицима стављеним под старатељство (“Службени гласник Републике Српске”, број 27/04),
20. Упутство о усвојењу дјече (“Службени гласник Републике Српске”, број 27/04),
21. Упутство о вођењу евиденције и документације о усвојеној дјечи (“Службени гласник Републике Српске”, број 27/04).

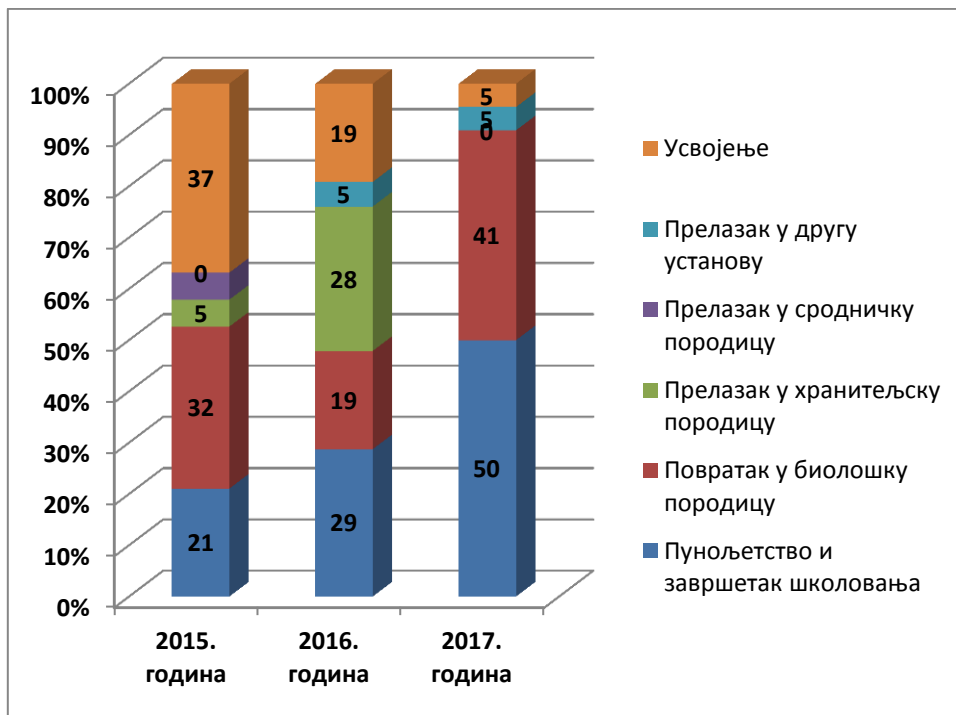
22. План трансформације ЈУ Дом за дјецу и омладину без родитељског старања „Рада Врањешевић“ Бања Лука
23. Трансформација ЈУ Дом „Рада Врањешевић“ Бања Лука, оперативни план, период 2018-2021.
24. Билтен социјалне, породичне и дјечије заштите, Министарство здравља и социјалне заштите, 2015, 2016, 2017. година
25. Социјална заштита, корисници, облици, мјере, услуге и установе, Статистички билтен 2015/2016/2017. година, Републички завода за статистику
26. Ситуациона анализа о дјечи под ризиком од губитка породичне бриге и дјечи без родитељског старања, УНИЦЕФ, септембар 2017.
27. Трансформација институција за збрињавање дјеце и превенција раздвајања породица, УНИЦЕФ Босна и Херцеговина
28. Финансијска анализа закона о социјалној заштити у Републици Српској, Економски институт Бањалука, мај 2013.
29. Елементи за процјену и утврђивање најбољег интереса дјетета у области породичне и социјалне заштите, Јасна Софовић, Сузана Бубић, Џамна Думан-Вранић, Садмира Чајо, Татјана Новаковић-Манојловић, Мирсада Потурковић, Љубо Лепир
30. Ситуациона анализа заштите дјеце без родитељског старања у ФБиХ и имплементације докумената Политике заштите дјеце без родитељског старања и породица под ризиком опд раздвајања у ФБиХ 2006-2016.
31. Вилијам Бартлет, Анализа недостатака у области политика социјалне заштите и инклузије у БиХ, Сарајево 2013.
32. Јасмина Селимовић, Јасна Софтић, Положај дјеце у Босни и Херцеговини: Анализа положаја дјеце без родитељског старања и/или дјеце којој пријети губитак родитељског старања заснована на правима дјеце, Сарајево, 2010.
33. Итана Ковачевић, Ивана Вујовић, Напуштање институционалне заштите: Аналза политика, институционалног оквира и пракси, Црна Гора, 2015.
34. Проф. Др Невена Вучковић-Шаховић, Међународно усвојење и Србија, Правни записи, Год II, бр. 1, Београд.
35. Др. сц Уцејна Хабул, Примјена стандарда „најбољи интерес дјетета“ у старатељској заштити дјеце без родитељског старања (правни оквир и пракса), Универзитет у Сарајеву, Факултет политичких наука, Сарајево.
36. Рената Салиховић, Социјална подршка и прихваћеност дјеце без родитељског старања, докторска дисертација, Универзитет у Бањалуци, 2017.
37. Маја Лаклија, Модели удомитељства у Европи; резултати истраживања, Загреб, 2011.
38. Приручник о правима дјетета у Еуропском праву, Агенција Еуропске уније за темељна прав и Вијеће Еуропе, 2015.

Прилог бр. 2 - Дјечији додаток дјеци у сродничким породицама

Р.бр	Центар за социјални рад	Укупно дјеца без род. Стар.	Дјеца у сродничким породицама	Дјеца у сродничким породицама са дјечијим додатком	% дјеце без родитељског старања са дјечијим додатком
1	Бањалука	91	41	0	0%
2	Приједор	50	40	27	68%
3	Бијељина	55	41	21	51%
4	Добој	26	6	4	67%
5	Градишка	30	8	7	88%
6	Модрича	32	25	14	56%
7	Прњавор	14	6	4	67%
8	Лакташи	38	29	28	97%
9	Дервента	21	6	6	100%
	УКУПНО:	357	202	111	55%

Извор података: Евиденције и документација ЦСР

Прилог бр. 3 - Дјеца без родитељског старања која су напустила Дом и /или промијенила облик смјештаја_%



Извор података: Попуњени упитници по захтјеву ГСРЈС РС и евиденције и документација ЈЛС и ЦСР