



**GLAVNA SLUŽBA ZA REVIZIJU
JAVNOG SEKTORA
REPUBLIKE SRPSKE**

78000 Banja Luka, Vuka Karadžića 4
Republika Srpska, BiH
Tel: +387 (0) 51 /247-408
Faks:+387 (0) 51 /247-497
e-mail: revizija@gsr-rs.org
www.gsr-rs.org

**IZVJEŠTAJ REVIZIJE UČINKA
ZBRINJAVANJE I ZAŠTITA DJECE BEZ RODITELJSKOG STARANJA**

Broj: RU005-17

Banja Luka, april 2019. godine

SADRŽAJ

ZBRINJAVANJE I ZAŠTITA DJECE BEZ RODITELJSKOG STARANJA.....	1
LISTA SKRAĆENICA.....	2
PREDGOVOR.....	3
REZIME	5
1 UVOD.....	7
1.1 Pozadina revizije.....	7
1.2 Svrha revizije i revizijska pitanja	8
1.3 Dizajn i metodološki okvir revizije.....	9
1.3.1 Obim revizije i ograničenja.....	9
1.3.2 Izvori revizijskih dokaza	9
1.3.3 Metode prikupljanja i analize dokaza	10
1.3.4 Kriteriji revizije	10
1.4 Sadržaj i struktura izvještaja.....	11
2 OPIS PREDMETA REVIZIJE.....	12
2.1 Opis predmeta revizije.....	12
2.2 Institucionalne uloge, nadležnosti i odgovornosti	13
2.3 Regulativa karakteristična za ovu oblast	14
3 NALAZI.....	17
3.1 Pokazatelji zbrinjavanja i zaštite djece bez roditeljskog staranja.....	17
3.1.1 Nadzor, koordinacija i analiza realizovanih mjera u zbrinjavanju djece bez roditeljskog staranja.....	18
3.1.2 Starateljstvo.....	23
3.1.3 Vaninstitucionalni smještaj	25
3.1.4 Institucionalni smještaj.....	25
3.1.5 Usvojenje.....	25
3.2 Finansiranje usluga smještaja djece bez roditeljskog staranja.....	28
3.2.1 Finansiranje institucionalnog zbrinjavanja-smještaja.....	28
3.2.2 Finansiranje vaninstitucionalnog zbrinjavanja - smještaja	30
3.3 Podrška mladima bez roditeljskog staranja u procesu osamostaljivanja.....	32
3.3.1 Sistemska podrška za mlade bez roditeljskog staranja	32
3.3.2 Podrška JLS za mlade bez roditeljskog staranja.....	34
4 ZAKLJUČCI.....	36
5 PREPORUKE	38
6 PRILOZI.....	41

ZBRINJAVANJE I ZAŠTITA DJECE BEZ RODITELJSKOG STARANJA

Glavna služba za reviziju javnog sektora Republike Srpske je na osnovu Zakona o reviziji javnog sektora Republike Srpske, a u skladu sa ISSAI okvirom revizije za javni sektor, provela reviziju učinka "Zbrinjavanje i zaštita djece bez roditeljskog staranja". Osnovna svrha ove revizije je da ispita da li djeca bez roditeljskog staranja imaju adekvatan nivo zbrinjavanja i zaštite, te da se na osnovu provedene revizije ponude preporuke čije provođenje bi unaprijedilo zbrinjavanje i zaštitu djece bez roditeljskog staranja.

Provedena revizija je obuhvatila uloge, nadležnosti i odgovornosti Ministarstva zdravlja i socijalne zaštite, jedinica lokalne samouprave, centara za socijalni rad i javnih ustanova za zbrinjavanje djece bez roditeljskog staranja. Uloga jedinica lokalne samouprave i centara za socijalni rad ispitivana je na uzorku od 9 centara za socijalni rad koji djeluju na području tih jedinica lokalne samouprave. U okviru glavne studije to su bili: Banjaluka, Bijeljina, Doboj, Prijedor, Laktaši, Gradiška, Modriča, Prnjavor, Derventa. Tokom predstudijskog istraživanja revizijom su bili obuhvaćeni centri za socijalni rad Trebinje, Nevesinje i Gacko.

Primjedbe na Nacrt izvještaja dostavili su Ministarstvo zdravlja i socijalne zaštite, Centar za socijalni rad Laktaši i Centar za socijalni rad Prijedor. Primjedbe Ministarstva zdravlja i socijalne zaštite djelimično su prihvaćene, dok primjedbe centara za socijalni rad Laktaši i Prijedor nisu prihvaćene.

Rezultati istraživanja prikazani su u ovom Izvještaju.

Revizija je zaključila da sva djeca bez roditeljskog staranja ostvaruju određen nivo zaštite i zbrinjavanja, ali da postojeći nivo zaštite i zbrinjavanja djece bez roditeljskog staranja i ukupnost mjera koje se primjenjuju na zaštiti i zbrinjavanju ne osiguravaju u potpunosti dostizanje ciljeva definisanih Strategijom.

Glavna služba za reviziju javnog sektora Republike Srpske, u skladu sa odredbama Zakona o reviziji javnog sektora Republike Srpske, dostavlja Izvještaj Ministarstvu zdravlja i socijalne zaštite, jedinicama lokalne samouprave i centrima za socijalni rad iz uzorka.

Konačan izvještaj je dostavljen svim institucijama kojim se u skladu sa Zakonom o reviziji javnog sektora Republike Srpske ovakav izvještaj treba uputiti. Izvještaj će biti dostupan javnosti putem internet stranice Glavne službe za reviziju javnog sektora Republike Srpske, www.gsr-rs.org.

Izvještaj sadrži preporuke upućene Ministarstvu zdravlja i socijalne zaštite, jedinicama lokalne samouprave i centrima za socijalni rad. Implementacijom ovih preporuka moguće je unaprijediti sistem zbrinjavanja i zaštite djece bez roditeljskog staranja u Republici Srpskoj.

Glavni revizor Glavne službe za reviziju javnog sektora Republike Srpske donio je Odluku da se provede ova revizija učinka. Reviziju je proveo revizijski tim u sastavu Daliborka Milijević i Angelika Kos.

Glavni revizor

Jovo Radukić

LISTA SKRAĆENICA

RS	Republika Srpska
BiH	Bosna i Hercegovina
EU	Evropska unija
VRI	Vrhovna revizijska institucija
3E	Ekonomičnost, Efikasnost i Efektivnost
GSRJS RS	Glavna služba za reviziju javnog sektora Republike Srpske
MZiSZ	Ministarstvo zdravlja i socijalne zaštite
JLS	Jedinica/e lokalnih samouprava
CSR	JU Centar/i za socijalni rad
Dom	JU Dom za djecu i omladinu bez roditeljskog staranja "Rada Vranješević"
ZoSZ	Zakon o socijalnoj zaštiti
ZoDZ	Zakon o dječijoj zaštiti
JU	Javna ustanova
UN	Ujedinjene nacije
UNICEF	Fond Ujedinjenih nacija za djecu
KM	Konvertibilna marka

PREDGOVOR

Prema ISSAI okviru revizije, revizija javnog sektora podrazumijeva tri vrste revizije: reviziju finansijskih izvještaja, reviziju usklađenosti i reviziju učinka.¹

Revizije učinka koje provode VRI su nezavisna, objektivna i pouzdana ispitivanja vlade, vladinih i drugih institucija javnog sektora odnosno programa, aktivnosti i procesa u nadležnosti vlade i vladinih institucija u pogledu ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti. Principi ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti mogu se definisati na sljedeći način²:

- Princip ekonomičnosti podrazumijeva svođenje troškova resursa na najmanju moguću mjeru. Korišteni resursi trebaju biti na raspolaganju pravovremeno, u odgovarajućoj količini i uz odgovarajući kvalitet te po najboljoj cijeni
- Princip efikasnosti podrazumijeva najbolje moguće iskorištavanje raspoloživih resursa. Veza je za odnos korištenih resursa i izlaznih vrijednosti ostvarenih u pogledu količine, kvaliteta i rokova
- Princip efektivnosti odnosi se na ispunjavanja postavljenih ciljeva i postizanje predviđenih rezultata

Pored termina revizija učinka, u teoriji i praksi revizije pojavljuju se i drugi termini, kao revizija uspjeha, revizija svrsishodnosti, revizija ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti (revizija 3E) i revizija vrijednosti za novac. Pomenuti termini u revizijskoj terminologiji suštinski imaju isto značenje.

U osnovi, revizijom učinka daje se odgovor na sljedeća pitanja:

- da li se rade pravi poslovi
- da li se poslovi rade na pravi način

Revizija efektivnosti daje odgovor na pitanje da li se rade pravi poslovi, a revizija ekonomičnosti i efikasnosti da li se poslovi rade na pravi način.

„Osnovni cilj revizije učinka je promocija ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti. Ona takođe doprinosi odgovornosti i transparentnosti.“
ISSAI 300

Mandat revizije učinka u pravilu je regulisan zakonom koji tretira reviziju javnog sektora. Pravni osnov za provođenje revizije učinka sadržan je u odredbama Zakona o reviziji javnog sektora Republike Srpske (u daljem tekstu Zakon). Zakonom je regulisano da je Glavna služba za reviziju javnog sektora Republike Srpske obavezna da vrši:

- finansijsku reviziju
- reviziju učinka
- druge specifične revizije

U dijelu koji se odnosi na reviziju učinka zakon reguliše sljedeće:

¹ ISSAI 100 paragraf 22

² ISSAI 300 paragraf 11

„Glavna služba za reviziju, u skladu sa ovim zakonom i standardima revizije za javni sektor, sprovodi reviziju učinka, a na osnovu nadležnosti iz člana 13. ovog zakona.

Revizija učinka je aktivnost Glavne službe za reviziju koja podrazumijeva ispitivanje aktivnosti, programa i projekata u nadležnosti Vlade Republike Srpske i institucija javnog sektora u pogledu ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti.

Rezultate revizije učinka Glavna služba za reviziju prezentuje posredstvom konačnog izvještaja o sprovedenoj reviziji učinka.

Vlada Republike Srpske i revidirane institucije obavezni su da u roku od 60 dana od dana prijema konačnog izvještaja o sprovedenoj reviziji učinka sačine Akcioni plan za sprovođenje preporuka revizije učinka i da ga dostave Glavnoj službi za reviziju i nadležnom skupštinskom odboru radi praćenja sprovođenja datih preporuka“.

Odredbe zakona koje se odnose na planiranje i pristup reviziji, implementaciju revizije, ovlašćenja za prikupljanje podataka i informacija i izvještavanje o reviziji, primjenjuju se kako na finansijsku reviziju tako i na reviziju učinka.

Institucije javnog sektora (Vlada, ministarstva, vladine agencije, jedinice lokalne samouprave, javna preduzeća, javne ustanove i drugi) u izvršavanju osnovnih funkcija utvrđenih zakonima i drugim propisima angažuju raspoložive resurse (personalne, materijalne, finansijske i druge).

Institucije javnog sektora koje izvršavaju povjerene im funkcije imaju javnu odgovornost za svoj rad prema Narodnoj Skupštini Republike Srpske i javnosti uopšte. Javna odgovornost podrazumijeva da Narodna Skupština Republike Srpske i javnost imaju pravo i potrebu da budu informisani o radu institucija javnog sektora. Narodna Skupština Republike Srpske, poreski obveznici i javnost ispoljavaju interesovanje da li su resursi koje su institucije javnog sektora angažovale obavljajući osnovne funkcije, uključujući i budžetska sredstva, korišćeni uz uvažavanje principa ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti. Na ovaj zahtjev Narodne Skupštine Republike Srpske i javnosti odgovor ne može u potpunosti dati finansijska revizija te je, u cilju ispunjavanja zahtjeva Narodne Skupštine Republike Srpske i javnosti, potrebna revizija učinka. Ova revizija će nezavisno i profesionalno utvrditi da li se institucije javnog sektora prilikom izvršavanja osnovnih funkcija pridržavaju principa ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti.

Izvještaji revizije učinka, kao osnovni proizvod revizijskog procesa, su dobra osnova za promjene u organizaciji, načinu funkcionisanja i upravljanju resursima, zatim kvalitetnijim i korisnički orjentisanim uslugama, kao i za podizanje javne odgovornosti na viši nivo. Izvještaji revizije učinka su i u funkciji promovisanja dobrog upravljanja i javnosti rada institucija javnog sektora.

Upravljanje javnim sektorom podrazumijeva i unaprjeđenje efikasnosti i efektivnosti rada javnih institucija. Reviziju učinka treba posmatrati kao institucionalni instrument upravljanja javnim sektorom. U uslovima kada raspoložemo oskudnim resursima i kada je evidentan jaz između raspoloživih resursa i potreba, a posebno u uslovima reformi u mnogim segmentima i strukturama javnog sektora, revizija učinka posebno dobija na značaju.

REZIME

Glavna služba za reviziju javnog sektora Republike Srpske je, na osnovu Zakona o reviziji javnog sektora Republike Srpske, a u skladu sa ISSAI standardima revizije, provela reviziju učinka „Zbrinjavanje i zaštita djece bez roditeljskog staranja“.

Svrha ove revizije je da ispita da li djeca bez roditeljskog staranja imaju adekvatan nivo zbrinjavanja i zaštite te da se na osnovu provedene revizije ponude preporuke čije provođenje bi unaprijedilo zbrinjavanje i zaštitu djece bez roditeljskog staranja.

Rezime nalaza, zaključaka i preporuka ove revizije dajemo u nastavku.

Nalazi revizije, koji su zasnovani na relevantnim, dovoljnim i pouzdanim revizijskim dokazima, pokazuju:

- Od ukupnog broja djece bez roditeljskog staranja u Republici Srpskoj oko 25% su djeca bez roditelja, a oko 75% su djeca bez adekvatnog roditeljskog staranja.
- Polovina djece bez roditeljskog staranja zbrinuta je u srodničkim porodicima, četvrtina u hraniteljskim porodicima i četvrtina u javnim ustanovama. Iako se prioritet u zbrinjavanju daje vaninstitucionalnim formama zbrinjavanja, znatan broj djece je zbrinut i institucionalno u javnim ustanovama. Smještaj u javne ustanove bi trebao biti privremenog karaktera. Međutim, podaci pokazuju da svako peto dijete boravi u Domu pet i više godina, a svako deseto boravi u Domu duže od deset godina, dok neka djeca u Domu borave i do punoljetstva i/ili završetka školovanja.
- Usvojenje kao institut trajnog zbrinjavanja djece nije u dovoljnoj mjeri afirmisano. Broj usvojene djece u posmatranom periodu se smanjivao sa 30 usvojenja u 2015. godini na svega pet usvojenja u 2017. godini.
- Nije uspostavljena jedinstvena baza podataka o djeci bez roditeljskog staranja kao posebna baza ili dio ukupne baze podataka iz socijalne zaštite. Evidencije centara za socijalni rad o djeci bez roditeljskog staranja, razlikuju se po formi, sadržaju i strukturi i nisu u dovoljnoj mjeri pouzdana osnova za izvještavanje o zaštiti i zbrinjavanju djece bez roditeljskog staranja.
- Samo manji broj jedinica lokalne samouprave je donio Srednjoročne i Godišnje programe socijalne zaštite, iako je to zakonska obaveza. Više od polovine jedinica lokalne samouprave uvelo je proširena prava iz oblasti socijalne zaštite, ali zastupljenost djece bez roditeljskog staranja u njima je nedovoljna.
- Značajne su razlike u finansiranju institucionalnog i vaninstitucionalnog zbrinjavanja. Evidentne su i razlike u finansiranju hraniteljskih porodica kao i razlike između hraniteljskih i srodničkih porodica. Posebno su izražene razlike u finansiranju srodničkih porodica u kojima se zbrinjava najviše djece bez roditeljskog staranja, u pogledu visine naknada, vremena i redovnosti isplata naknada. Samo 1/3 srodničkih porodica ostvaruje pravo na naknade za zbrinjavanje djece.
- Organizovane oblike zbrinjavanja u posmatranom periodu godišnje napušta 50-60 djece iz razloga punoljetstva i/ili završetka školovanja. Nisu kreirani posebni programi podrške mladima koji izlaze iz organizovanih oblika zbrinjavanja.

Na osnovu prezentovanih nalaza revizija je zaključila da sva djeca bez roditeljskog staranja ostvaruju određen nivo zaštite i zbrinjavanja, ali da postojeći nivo zaštite i zbrinjavanja djece bez roditeljskog staranja i ukupnost mjera koje se primjenjuju na zaštitu i zbrinjavanju ne osiguravaju u potpunosti dostizanje ciljeva definisanih Strategijom.

U skladu sa tim, revizija je utvrdila sljedeće zaključke:

- Potrebne pretpostavke ekonomsko-finansijske, administrativno-tehničke i funkcionalne prirode za uspješno zbrinjavanje i zaštitu djece bez roditeljskog staranja nisu u potpunosti uspostavljene.
- Postojeći način finansiranja zbrinjavanja djece bez roditeljskog staranja karakterišu izražene razlike zavisno od oblika zbrinjavanja i od izvora finansiranja, te nije podsticajan za oblike zbrinjavanja i zaštite djece bez roditeljskog staranja koji su u najboljem interesu djeteta.
- Posebni programi pomoći i podrške mladima koji napuštaju obavezne oblike zbrinjavanja i zaštite i pripremaju se za samostalan život i rad nisu doneseni, a u drugim programima nisu posebno prepoznati.

Na temelju prezentovanih nalaza i iznesenih zaključaka, revizija daje preporuke Ministarstvu zdravlja i socijalne zaštite, jedinicama lokalne samouprave i centrima za socijalni rad o promjenama koje je potrebno napraviti da bi se unaprijedila zaštita i zbrinjavanje djece bez roditeljskog staranja u smislu ostvarenja definisanih ciljeva i principa. U skladu s tim revizija daje sljedeće preporuke:

Ministarstvo zdravlja i socijalne zaštite treba da:

- Intenzivira aktivnosti na provođenju Strategije, programa i projekata iz domena socijalne zaštite koji se odnose na djecu i razmotre potrebu aktueliziranja akcionih planova radi ostvarivanja osnovnih principa i ciljeva socijalne zaštite.
- U potpunosti uspostavi organizacione, funkcionalne i administrativno-tehničke pretpostavke za uspješno funkcionisanje zaštite i zbrinjavanja djece bez roditeljskog staranja.
- Na osnovu opšte analize finansiranja socijalne zaštite uspostavi optimalan, održiv i podsticajan sistem finansiranja zaštite i zbrinjavanja djece bez roditeljskog staranja.

Jedinice lokalne samouprave u saradnji sa centrima za socijalni rad u cilju unapređenja zbrinjavanja i zaštite djece bez roditeljskog staranja treba da:

- U skladu sa Zakonom o socijalnoj zaštiti donosu srednjoročne i godišnje programe socijalne zaštite sa posebnim dijelom koji se odnosi na zbrinjavanje i zaštitu djece bez roditeljskog staranja.
- Unaprijede sistem finansiranja zaštite i zbrinjavanja djece bez roditeljskog staranja.
- Kontinuirano unapređuju administrativne postupke i procedure zbrinjavanja i zaštite djece bez roditeljskog staranja.

1 UVOD

U ovom dijelu izvještaja prezentuje se revizijski problem koji je predmet revizije, osnovni razlozi i motivi za planiranje i provođenje ove revizije, metodološki okvir i dizajn revizije kroz prezentaciju revizijskih pitanja, obima i ograničenja revizije, izvora revizijskih dokaza, načina prikupljanja, analize i vrednovanja revizijskih dokaza i kriterijuma revizije.

1.1 Pozadina revizije

Sistemska podrška i zaštita djece bez roditeljskog staranja jako je važna. Djeca su jedna od najranjivijih kategorija društva i pravo na jednaku socijalnu sigurnost, osiguranje i adekvatan životni standard za svako dijete je sadržano u Konvenciji UN o pravima djeteta. Porodična, socijalna i dječija zaštita su ključni instrumenti politika za rješavanje pitanja zbrinjavanja i zaštite djece bez roditeljskog staranja. Zaštita i zbrinjavanje djece bez roditeljskog staranja u RS obezbjeđuje se kroz mjere porodično-pravne zaštite, socijalne zaštite i dječije zaštite s ciljem da se djetetu obezbijede adekvatni uslovi za rast i razvoj.

Konvencija UN o pravima djeteta posebno ističe primarnu ulogu porodičnog okruženja, kao osnovnog preduslova za puni emotivni, fizički i intelektualni razvoj. Kako Konvencija, tako i domaće zakonodavstvo definiše da je cilj da se djetetu obezbijede najbolji mogući uslovi za rast i razvoj a da se to ostvaruje kroz mjere porodično-pravne zaštite (starateljstvo i usvojenje) i mjere socijalne zaštite (zbrinjavanje u drugu porodicu i institucionalni smještaj).

RS je donijela krajem 2015. godine Strategiju unapređenja socijalne zaštite djece bez roditeljskog staranja 2015–2020. godine u kojoj je oblast zaštite djece bez roditeljskog staranja i njeno unapređenje od posebnog interesa za sistem socijalne zaštite RS. Od posebne je važnosti usklađivanje domaćeg zakonodavstva i prakse sa relevantnim dokumentima koji određuju ovu oblast na međunarodnom nivou, kao što su: UN Konvencija o pravima djeteta, UN Smjernice za alternativno zbrinjavanje djece, Zajedničke evropske smjernice za prelaz sa institucionalne zaštite na usluge podrške za život u zajednici, Evropska konvencija o usvajanju i druga. Strategijom se nastoji unaprijediti društvena podrška djeci bez roditeljskog staranja i porodicama pod rizikom od razdvajanja, između ostalog i trajnim obezbjeđenjem finansijskih i tehničkih resursa u sklopu CSR i na zamjeni institucionalnog zbrinjavanja djece bez roditeljskog staranja drugim oblicima zaštite i njihovoj standardizaciji.

Zbrinjavanje i zaštita djece bez roditeljskog staranja u RS se obezbjeđuje kroz nekoliko grupa mjera:

- mjere porodično-pravne zaštite (starateljstvo, usvojenje i dr.),
- mjere socijalne zaštite (zbrinjavanje u drugu porodicu – hraniteljstvo i institucionalni smještaj djece bez roditeljskog staranja),
- mjere dječije zaštite (novčana davanja iz dječije zaštite i zadovoljenje razvojnih potreba djece) i
- kombinovani oblik zbrinjavanja (sociopedagoške životne zajednice).

Ekonomski institut Banjaluka je 2013. godine izvršio analizu UNICEF-ovog Programa socijalne zaštite i inkluzije, na osnovu koje je izveden zaključak da nije uspostavljen efikasan sistem praćenja rada u oblasti socijalne zaštite, odnosno adekvatnih operativnih baza podataka (po korisnicima i pravima).³

³ Finansijska analiza zakona o socijalnoj zaštiti u Republici Srpskoj, Ekonomski institut Banjaluka, maj 2013, str. 36, 55.

U skladu sa zakonskim propisima u RS, sva djeca bez roditeljskog staranja moraju biti pod starateljstvom. Rezultati predstudijskog istraživanja su pokazali da ne postoji jedinstvena baza podataka za djecu pod starateljstvom na nivou cijele RS, niti postoje jedinstveni obrasci za utvrđivanje starateljstva za dijete i obrasci za izvještavanje koji se primjenjuju u svim CSR na nivou RS.

Najbolji i najkompletniji vid zaštite djece bez roditeljskog staranja je usvojenje. Predstavnici MZiSZ, predstavnici CSR, ombdusman za djecu BiH, ombdusman za ljudska prava BiH, mediji i dr. iz godine u godinu naglašavaju da se usvojenje u RS nedovoljno koristi i nije dovoljno afirmisano.⁴

Hraniteljstvo se smatra jednim od boljih vidova socijalne zaštite, ali je još uvijek nedovoljno afirmisano u RS, iako su MZiSZ i CSR preduzimali i preduzimaju korake i aktivnosti u cilju promovisanja hraniteljstva.⁵

Predstudijsko istraživanje na manjem uzorku CSR pokazalo je da trend ali i struktura djece bez roditeljskog staranja nisu zadovoljavajući u smislu jačanja zbrinjavanja u onaj oblik smještaja koji se smatra adekvatnijim. Značajan broj djece smješten je u Domu, koji bi trebao biti privremenog karaktera, a zastupljenost smještaja u hraniteljskim porodicama, koji se preporučuje iz perspektive djeteta, nije zastupljen u dovoljno mjeri.

Pisanja medija, razna istraživanja i indikacije upućuju na to da nije u najboljoj mogućoj mjeri obezbjeđena sistemaska podrška i inkluzija u društvo za djecu bez sroditeljskog staranja po izlasku iz Doma smatra da nisu stekli potrebne kompetencije za samostalno vođenje domaćinstva i brigu o sebi, da nije dovoljno razvijena socijalna mreža, kao i da postinstitucionalna briga države nije dovoljna.

1.2 Svrha revizije i revizijska pitanja

Problem kojim se bavila ova revizija učinka jeste adekvatnost zbrinjavanja i zaštite djece bez roditeljskog staranja. Problem smo istražili kroz kreiranje, provođenje i praćenje rezultata mjera socijalne i porodične zaštite kako na republičkom tako i na lokalnom nivou. Kakva je koordinacija svih učesnika u zbrinjavanju djece bez roditeljskog staranja te na utvrđivanju i otklanjanju uzroka problema

Svrha ove revizije je bila da se ispita da li djeca bez roditeljskog staranja imaju adekvatan nivo zbrinjavanja i zaštite te da se na osnovu provedene revizije ponude preporuke čije provođenje bi unaprijedilo zbrinjavanje i zaštitu djece bez roditeljskog staranja.

Glavno revizorsko pitanje:

DA LI JE OBEZBJEĐENO ADEKVATNO ZBRINJAVANJE I ZAŠTITA DJECE BEZ RODITELJSKOG STARANJA?

Da bi se dobio odgovor na glavno revizorsko pitanje i mogla ispuniti utvrđena svrha revizije, traži se odgovor na sljedeća revizijska pitanja:

1. Da li su uspostavljene odgovarajuće pretpostavke ekonomsko-finansijske, administrativno-tehničke i funkcionalne prirode za uspješno zbrinjavanje i zaštitu djece bez roditeljskog staranja?
2. Da li je postojeći način finansiranja podsticajan i u funkciji uspješnog zbrinjavanja i zaštite djece bez roditeljskog staranja?

⁴ mondo.ba 17.05.2016._Novi zakon/izmjene Porodičnog zakona olakšaće usvaanje djece u RS; [Nezavisni.ba](http://nezavisni.ba) Želite usvojiti dijete/Ovo su uslovi_April 10, 2018.

⁵ <http://www.frontal.ba/novosti/91258/Deinstitucionalizacija-domova-za-djecu-bez-roditelja-u-BiH-578-djece-smješteno-u-hraniteljske-porodice>

3. Da li je obazbijeđena podrška djeci/mladima bez roditeljskog staranja u procesu osamostaljivanja?

1.3 Dizajn i metodološki okvir revizije

1.3.1 Obim revizije i ograničenja

Ova revizija je obuhvatila grupu mjera porodično-pravne zaštite (starateljstvo i usvojenje) i grupu mjera socijalne zaštite djece bez roditeljskog staranja (zbrinjavanje u drugu porodicu - srodničku i hraniteljsku i institucionalni smještaj djece bez roditeljskog staranja). Pored ove grupe mjera revizija je sagledala i sistemsku podršku mladih prilikom osamostaljivanja i napuštanja određene vrste smještaja i brige od strane države.

Revizija je obuhvatila uloge, nadležnosti i odgovornosti MZiSZ, JLS, CSR i javnih ustanova za zbrinjavanje djece bez roditeljskog staranja. Uloga JLS i CSR ispitivana je na uzorku od 9 JLS i CSR koji djeluju na području tih JLS. U okvirima glavne studije to su bili: Banjaluka, Bijeljina, Doboje, Prijedor, Laktaši, Gradiška, Modriča, Prnjavor, Derвента. Tokom predstudijskog istraživanja revizijom su bili obuhvaćeni CSR Trebinje, Nevesinje i Gacko.

Uzorak JLS i CSR je izabran u skladu sa kriterijima: regionalni razmještaj JLS i CSR, broj djece bez roditeljskog staranja i njihov status, načini zbrinjavanja djece, postojanje posebnih i dobrih praksi i drugih relevantnih kriterija. Izbor uzorka JLS i CSR je opredjeljen i sadržajem odgovora na upitnik iz JLS i CSR i rezultatima analize upitnika.

Ova revizija je obuhvatila vremenski period od tri godine i to period od 2015. do 2017. godine i dio tekuće 2018. godine. Za ovaj period su prikazali opšti podaci, pokazatelji kao i trendovi i strukture u zbrinjavanju i zaštiti djece bez roditeljskog staranja. Detaljna ispitivanja i praćenje zbrinjavanja djece bez roditeljskog staranja su se izvršila posmatrajući 2017. i tekuću 2018. godinu radi relevantnosti i aktuelnosti nalaza revizije.

Kako interna akta CSR definišu da određena dokumenta imaju oznaku povjerljivosti, a koja su bila pregledom od strane revizije, te u skladu sa tim je i revizijski tim postupio. Tu vrstu dokumenata smo koristili u cilju kreiranja revizorskih nalaza, zaključaka i preporuka.

U RS postoje javne ustanove za smještaj djece sa poteškoćama u razvoju, u kojima su često smještene i djeca bez roditeljskog staranja, a koja imaju razvojne probleme i posebne potrebe. Zbrinjavanje djece sa poteškoćama u razvoju u ovim javnim ustanovama nije bilo obuhvaćeno ovom revizijom.

1.3.2 Izvori revizijskih dokaza

Da bi se dobili odgovori na postavljena revizijska pitanja, potrebni podaci, informacije i dokumenti su se prikupljali uglavnom od institucija koje imaju određene uloge, nadležnosti i odgovornosti u pogledu zbrinjavanja i zaštite djece bez roditeljskog staranja, a to su: MZSZ, JLS, CSR i javne ustanove koje zbrinjavaju djecu bez roditeljskog staranja. Potrebni podaci i informacije prikupljali su se iz:

- strategija koje se odnose na socijalnu, porodičnu i dječiju zaštitu,
- zakonskih i podzakonskih propisa koji se odnose na socijalnu, porodičnu i dječiju zaštitu,
- internih propisa, pravila i procedura institucija obuhvaćenih revizijom,
- srednjoročnih i godišnjih programa socijalne zaštite,
- dokumentacije koja se odnosi na postupke zbrinjavanja i zaštite djece bez roditeljskog staranja,

- izvještaja i informacija navedenih i drugih institucija,
- druga akta u formi odluka, pravilnika, uputstava i drugih akata koji uređuju oblast zbrinjavanja djece bez roditeljskog staranja u RS⁶

Tokom provođenja revizije korišteni su dostupni podaci i informacije drugih institucija (Fond za dječiju zaštitu, Ombudsman za djecu, Republički zavod za statistiku, i dr). Izvori podataka i informacija bile su i dostupne studije, publikacije, izvještaji i informacije međunarodnih i nevladinih organizacija koje se odnose na socijalnu, porodičnu i dječiju zaštitu.

1.3.3 Metode prikupljanja i analize dokaza

Metode prikupljanja podataka u ovoj reviziji su različite, zavisno od revizorskog pitanja, ali i vrste podataka i informacija koje se prikupljaju. Potrebne podatke i informacije revizija je prikupljala proučavanjem strategija, planskih i programskih dokumenata, zakonskih i podzakonskih propisa, internih pravila i procedura, izvještaja i informacija od institucija kao što su: MZiSZ, CSR, Dom, JLS i dr.

Potrebni podaci i informacije prikupljeni se putem:

- pregleda i inspekcije dokumentacije o zbrinjavanju djece bez roditeljskog staranja,
- upitnika upućenih CSR i JLS,
- intervju sa predstavnicima MZiSZ, CSR, Doma,
- intervju sa hraniteljskim porodicama,
- studijama slučaja.

Obzirom da je ova revizija provedena prvenstveno u CSR pod čijim starateljstvom su djeca bez roditeljskog staranja, važna metoda prikupljanja podataka je i studija slučaja. Revizijski tim je obavio intervju i sa određenim brojem hraniteljskih porodica, srodničkih porodica, djecom zbrinutom u sve vrste smještaja.

Analiza i vrednovanje podataka i informacija izvršena je primjenom sljedećih metoda:

- kvalitativna analiza dokumentacije, upitnika i intevjua,
- analitički postupci,
- metode komparativne analize,
- metode statističke analize,
- kauzalna metoda,
- analiza studije slučaja,
- druge metode primjenjene vrsti prikupljenih podataka i informacija.

1.3.4 Kriteriji revizije

U definisanju kriterija za ocjenjivanje adekvatnosti socijalne i porodične zaštite djece bez roditeljskog staranja korišteni su različiti kriteriji zavisno od revizorskog pitanja.

Kao polazni kriteriji za ocjenu i zaključivanje o nalazima proisteklim iz provedenih ispitivanja u ovoj reviziji učinka korišteni su definisani ciljevi, prava i principi kroz UN Konvenciju o pravima djeteta, UN Smjernice za alternativno zbrinjavanje djece, Zajedničke evropske smjernice za prelaz sa institucionalne zaštite na usluge podrške za

⁶ Prilog br. 1 – Lista referenci – popis akata

život u zajednici, Strategiju unapređenja socijalne zaštite djece bez roditeljskog staranja, ZoSZ, Porodični zakon, ZoDZ, kao i interna akta MZiSZ, JLS, CSR i dr. institucija.

U definisanju kriterija za ocjenu korištene su mjere porodično-pravne zaštite, socijalne zaštite i dječije zaštite te sa tim povezani principi najboljeg interesa djeteta, princip prioriteta vaninstitucionalnog zbrinjavanja djece bez roditeljskog staranja i dr. definisani principi.

- Normativno uređenje socijalne, porodične i dječije zaštite omogućava uspješnije zbrinjavanje i zaštitu djece bez roditeljskog staranja.
- Ukupno stanje djece bez roditeljskog staranja i struktura djece po statusu i po obliku smještaja u koji su zbrinuti ukazuje na potreban nivo poboljšanja u ovoj oblasti.
- Djeca koja se izdvajaju iz porodice ili su u stanju da nemaju vlastitu porodicu, prednost za zbrinjavanje imaju u hraniteljske porodice, a kada se radi o trajnom rješenju zasnovanom na zakonskim pretpostavkama, prednost ima usvojenje.
- Sve institucije sistema koordinisano djeluju na zbrinjavanju djece bez roditeljskog staranja, utvrđivanju uzroka problema i preduzimaju aktivnosti na otklanjanju nedostataka u ovoj oblasti.
- Postojeći način finansiranja zbrinjavanja djece bez roditeljskog staranja je podsticajan za pojedine oblike smještaja a koji su u najboljem interesu djeteta.
- Mladima bez roditeljskog staranja u procesu osamostaljivanja i samostalnog života i rada obezbjeđena je sistemaska podrška i briga od strane institucija sistema.

1.4 Sadržaj i struktura izvještaja

Ovaj izvještaj revizije učinka sadrži sljedeća poglavlja, u kojima su predstavljeni:

1 Uvod - osnovni razlozi zbog kojih se GSRJS RS opredijelila da provede reviziju učinka koja se odnosi na zbrinjavanje i zaštitu djece bez roditeljskog staranja u RS. U ovom poglavlju predstavljen je dizajn revizije kroz revizijska pitanja, kriterije revizije, obim i ograničenja revizije i izvore i metode prikupljanja i analize podataka.

2 Opis predmeta revizije – predmet revizije, institucionalne uloge, nadležnosti i odgovornosti i regulativa karakteristična za zaštitu i zbrinjavanje djece bez roditeljskog staranja.

3 Nalazi - nalazi koji daju odgovore na postavljeno glavno i revizijska pitanja. Nalazi revizije podijeljeni su u nekoliko poglavlja, u skladu sa revizijskim pitanjima.

4 Zaključci – zaključci na osnovu nalaza koji su podržani revizijskim dokazima.

5 Preporuke – date su preporuke čija implementacija od strane MZiSZ, JLS i CSR bi trebalo da obezbijedi adekvatnije zbrinjavanje i zaštitu djece bez roditeljskog staranja u RS.

Na kraju ovog izvještaja revizije učinka su dati prilozi koji detaljnije prikazuju i objašnjavaju pojedine nalaze u Izvještaju.

2 OPIS PREDMETA REVIZIJE

2.1 Opis predmeta revizije

Djetetom bez roditeljskog staranja, u skladu sa zakonima koji se primjenjuju na području RS, smatra se:

- dijete bez oba roditelja,
- dijete napušteno od roditelja,
- dijete nepoznatih roditelja,
- dijete roditelja lišenih roditeljskog prava i
- dijete roditelja spriječenih da vrše roditeljsku dužnost.

Konvencija o pravima djeteta u pogledu odabira oblika smještaja za dijete nalaže da se posebna zaštita djeteta prvenstveno ostvaruje smještajem djeteta u hraniteljsku porodicu, usvojenjem ili, ako je nužno, smještajem u posebnu instituciju za brigu o djeci bez roditeljskog staranja. Prednost treba dati smještaju u srodničkoj porodici, a ako to nije moguće tada treba osigurati zamjensko porodično okruženje (hraniteljska porodica ili usvojenje). Kao poslednji izbor navodi se smještaj u instituciju, ali to ne isključuje činjenicu da je takav oblik smještaja u interesu neke djece.

Propisima RS je definisana sistemska podrška i zaštita djece bez roditeljskog staranja kroz stavljanje djece pod starateljstvo, usvojenje, smještaj u hraniteljsku porodicu, smještaj u srodničku porodicu i smještaj u ustanovu odgovarajućeg tipa.

Srodnička porodica definiše se kao porodična briga unutar proširene porodice djeteta ili kod bliskog prijatelja porodice poznatog djetetu. Zbrinjavanje djeteta u srodničku porodicu može biti formalno (po nalogu CSR) ili neformalno (privatni dogovor unutar porodice). Međutim, treba napomenuti da privatni dogovori trebaju biti pod kontrolom relevantnih državnih tijela. Države moraju razviti odgovarajuće mjere, kako bi se obezbijedila dobrobit i zaštita djece sve dok se nalaze u ovom obliku zaštite.⁷

Hraniteljstvo je mjera zaštite u kojoj su djeca od strane CSR smještena u domaće okruženje neke druge porodice, koja je odabrana, kvalifikovana, odobrena i nadzirana za pružanje takve brige o djeci bez roditeljskog staranja. Zavisno od stanja i potreba djeteta primjenjuju se sljedeći oblici hraniteljstva:

- urgentno (primjenjuje se kako bi se dijete sklonilo od određene situacije zbog ozljeđivanja ili rizika od povređivanja).
- specijalizirano (posebno edukovani hranitelji koji brinu o djeci sa složenim potrebama, kao što su ozbiljne, višestruke poteškoće ili neizlječiva bolest)
- standardno (usluge u cilju zadovoljavanja svakodnevnih životnih potreba vezanih za uzrast i zdravstveno stanje djeteta).⁸

Socijalno-pedagoške životne zajednice su jedan od oblika zbrinjavanja djece bez roditeljskog staranja, a koji po svojoj pravnoj prirodi oblik hraniteljstva. Ovaj oblik zaštite djece uveden je u sistem socijalne zaštite kroz projekat Vlade Švajcarske, odnosno Direkcije za razvoj i saradnju zajedno sa MZiSZ, u gradu Banjaluka, i opštinama Laktaši, Gradiška i Novi Grad u kojima je projekat realizovan.

⁷ Smjernice za alternativno staranje o djeci, Rezolucija usvojena od strane Generalne skupštine Ujedinjenih nacija, 2008. godine, str. 4.

⁸ Zajedničke europske smjernice za prijelaz s institucionalne skrbi na usluge podrške u zajednici, str. 99.

Institucionalno zbrinjavanje podrazumijeva zbrinjavanje u ustanovu socijalne zaštite i u drugu ustanovu koja se nalazi van sistema socijalne zaštite, a primjerena je i ispunjava uslove za zbrinjavanje djece bez roditeljskog staranja. Institucionalno vaspitanje, obrazovanje i zaštita djece bez roditeljskog staranja uključuje smještaj u dječije domove i dječija sela. Smještaj u ustanovu socijalne zaštite ostvaruje se izborom i upućivanjem korisnika u odgovarajuću ustanovu u kojoj se obezbjeđuje stanovanje, ishrana, odijevanje, briga, vaspitanje i obrazovanje, osposobljavanje za privređivanje, radne, kulturno-zabavne, rekreativno-rehabilitacione aktivnosti, zdravstvena zaštita i druge usluge. Smještaj u instituciji je najneadekvatniji vid zbrinjavanja i treba biti privremen a najduže može trajati do 18-te godine, eventualno do 26-te godine do završetka školovanja.

U sistemu socijalne zaštite djece bez roditeljskog staranja djeluju i ustanove koje se bave institucionalnim smještajem i zbrinjavanjem djece a to su domovi za djecu. JU Dom za djecu i omladinu bez roditeljskog staranja „Rada Vranješević“ u Banjoj Luci, je ustanova u RS koja obezbjeđuje smještaj djeci bez roditeljskog staranja i djeci ugroženoj porodičnim prilikama. Dom ima kapacitet od 130 mjesta, a djeca bez roditeljskog staranja raspoređena su u nekoliko vaspitnih grupa. U posebno izdvojenoj vaspitnoj grupi provode se tretmani djece i mladih koji manifestuju poremećaje u ponašanju i kombinovane smetnje.

2.2 Institucionalne uloge, nadležnosti i odgovornosti

Nosioci socijalne i porodične zaštite u skladu sa ZoSZ i Porodičnim zakonom su RS, JLS i CSR. Republika uređuje sistem socijalne zaštite, donosi politike i razvojne strategije, utvrđuje prava, kriterije i korisnike socijalne zaštite, obezbjeđuje dio sredstava za realizaciju prava propisanih zakonom, prati stanje i ostvarivanje prava, osniva i usmjerava rad ustanova socijalne zaštite i brine se da se u okviru ekonomske i socijalne politike ostvaruje optimalan razvoj socijalne zaštite.

MZiSZ ima zakonsku obavezu da obezbijedi funkcionisanje sistema socijalne, porodične i dječije zaštite kroz Sektor za socijalnu, porodičnu i dječiju zaštitu.

JLS donose godišnje i srednjoročne programe socijalne zaštite na osnovu analize socijalnog stanja stanovnika na svom području, donose odluke o proširenim pravima i druga akta kojima propisuje uslove za ostvarivanje prava i mjera utvrđenih odlukom i programima, obezbjeđuje sredstva za realizaciju prava utvrđenih zakonom i svojim odlukama, obezbjeđuje sredstva za obavljanje djelatnosti socijalne zaštite, osniva i brine se o radu ustanova socijalne zaštite, vrši koordinaciju aktivnosti socijalne zaštite na području JLS, formira radno tijelo za socijalnu zaštitu, te obavlja i druge poslove u ostvarivanju ciljeva socijalne zaštite. Korisnici socijalne zaštite su lica koja se nalaze u stanju socijalne potrebe, i to: djeca i punoljetna lica. Kada govorimo o djeci kao korisnicima socijalne zaštite, za potrebe ove revizije govorimo o djeci bez roditeljskog staranja.

CSR je ustanova socijalne zaštite sa javnim ovlaštenjima koju osniva JLS, u skladu sa kriterijima i planom mreže CSR koji utvrđuje RS. CSR, ili Službe socijalne zaštite pri JLS su nadležni za donošenje odluka o adekvatnom obliku socijalne zaštite za dijete, kao i regulisanju kontakata djece sa roditeljima i srodnicima, kao i za obezbjeđivanje podrške nakon završenog redovnog školovanja i izlaska iz institucije.

U RS u 49 opština osnovani su i djeluju CSR, dok u 14 opština poslove socijalne i dječije zaštite obavljaju službe osnovane u okviru administrativne uprave grada/opštine ili na nivou referata. CSR su osnovni nosioci socijalne, porodične i dječije zaštite u JLS u kojima rade stručnjaci osposobljeni za pružanje raznovrsnih stručnih usluga, kao što su donošenje odluka o adekvatnom obliku socijalne zaštite za dijete, kao i regulisanju

kontakata djece sa roditeljima i srodnicima, kao i za obezbjeđivanje podrške nakon završenog redovnog školovanja i izlaska iz institucije.

Putem Javnog fonda za dječiju zaštitu RS provode se različite organizovane aktivnosti i djelatnosti na polju dječije zaštite, a pod privilegovanim uslovima i zaštite djece bez roditeljskog staranja kao jedne od društveno najosjetljivijih kategorija.

2.3 Regulativa karakteristična za ovu oblast

Prava iz oblasti porodične i socijalne zaštite koja se odnose na djecu i mlade bez roditeljskog staranja regulisana su međunarodnim dokumentima, kao što su UN Konvencija o pravima djeteta, UN Smjernice za alternativno zbrinjavanje djece, Zajedničke evropske smjernice za prelaz sa institucionalne zaštite na usluge podrške za život u zajednici, Evropska konvencija o usvajanju i dr.

BiH je ratifikovala Konvenciju UN o pravima djeteta, koja je uključena u Aneks I Ustava BiH. Ustav BiH delegira pitanja socijalne zaštite na nivo entiteta i ne ističe posebno pitanja porodične i dječije zaštite.

Narodna Skupština RS na prijedlog Vlade RS i Skupštine gradova/opština na prijedlog grado/načelnika donijeli su strateška akta, razvojne i druge politike koje su važne za zbrinjavanje i zaštitu djece bez roditeljskog staranja, kao što su:

- Strategija unapređenja socijalne zaštite djece bez roditeljskog staranja 2015-2020 i Akcioni plan za period 2015-2020,
- Srednjoročni programi socijalne zaštite,
- Godišnji programi socijalne zaštite.

Iz starateških opredjeljenja proizilaze osnovni principi koji se primjenjuju u zbrinjavanju i zaštiti djece bez roditeljskog staranja i koji na neki način mogu biti i osnova za utvrđivanje nalaza revizije. To su sljedeći principi:

- Svi postupci moraju biti u skladu sa najboljim interesima djeteta bez roditeljskog staranja
- Pravo djeteta lišenog vlastitog porodičnog okruženja – primarna uloga porodičnog okruženja kao preduslov za puni emotivni, fizički i intelektualni razvoj
- Zbrinjavanje u srodničku kao i hraniteljsku porodicu je oblik zbrinjavanja korisnika u porodicu koja mu obezbjeđuje zadovoljavanje osnovnih životnih potreba, koja brine o ličnosti korisnika i pomaže mu u ostvarivanju njegovih prava i izvršavanju obaveza.
- Prednost u smještaju za djecu imaju hraniteljske porodice, a kada se radi o trajnom rješenju zasnovanom na zakonskim pretpostavkama, prednost će imati usvojenje
- Svako dijete je jedinstveno i da se razdvajanje od roditelja i smještaj u pojedini oblik zaštite razmatra od slučaja do slučaja, bez postojanja jednog, jedinstvenog rješenja prilagođenog svim mogućim situacijama.

Osnovna regulativa u ovoj oblasti je:

- Porodični zakon („Službeni glasnik Republike Srpske“, br. 54/02 i 41/08 i 63/14),
- ZoSZ („Službeni glasnik Republike Srpske“, br. 37/12 i 90/16),
- ZoDZ („Službeni glasnik Republike Srpske“, br. 4/02, 17/08 i 1/09) i ZoDZ („Službeni glasnik Republike Srpske“, br. 114/17).

Porodični zakon propisuje da RS starateljstvom pruža posebnu zaštitu maloljetnoj djeci koja nemaju roditeljsko staranje. Organ starateljstva (nadležni CSR) licu pod

starateljstvom postavlja staraoca, koji ima lična svojstva i sposobnost da vrši ulogu staraoca. Rješenjem kojim ga postavlja za staraoca, organ starateljstva određuje njegove dužnosti i obim njegovih ovlaštenja. Staralac podnosi organu starateljstva redovan izvještaj o svom radu svake godine, kao i kada to organ starateljstva zatraži. Iako staralac vrši svoju dužnost u pravilu bez naknade, on ima pravo na naknadu opravdanih troškova tokom vršenja svoje dužnosti, a organ starateljstva mu može odrediti nagradu ako se posebno zalagao i istakao u vršenju dužnosti staratelja.

Pored starateljstva, Porodični zakon reguliše postupak usvojenja kao instituta trajnog rješavanja statusa djeteta bez roditeljskog staranja. Usvojenje je čin prenošenja roditeljskih prava i dužnosti na osobu ili osobe koje nisu biološki roditelji usvojenika. To je pravni akt kojim se posredstvom organa starateljstva između dva lica, usvojioca i usvojenika, zasniva odnos koji postoji između roditelja i deteta. U savremenim zakonodavstvima regulisano je kao institut potpunog, a rjeđe nepotpunog, odnosno neraskidivog i raskidivog odnosa. Kao važan životni događaj, usvojenje prestaje da bude potpuna tajna za usvojenike već se teži ka tome da se odnos održava kao odnos roditelja i djeteta, pri čemu dijete treba da bude upoznato sa faktičkim stanjem. Za punovažnost usvojenja potrebno je da su usvojilac i usvojenikovi roditelji, odnosno staraoci usvojenika o tome dali svoju saglasnost pred nadležnim organom starateljstva. Za usvojenje maloljetnog lica starijeg od 10 godina, potrebna je njegova saglasnost.

ZoSZ određeno je da RS uređuje sistem socijalne zaštite, donosi politike i razvojne strategije, utvrđuje prava, kriterijume i korisnike socijalne zaštite, obezbjeđuje dio sredstava za realizaciju prava propisanih ovim zakonom, prati stanje i ostvarivanje prava, osniva i usmjerava rad ustanova socijalne zaštite i brine se da se u okviru ekonomske i socijalne politike ostvaruje optimalan razvoj socijalne zaštite. Istim zakonom djeca bez roditeljskog staranja su definisana kao prioritetna grupa korisnika prema kojoj sistem socijalne zaštite ima obavezu postupanja u obezbjeđivanju socijalne podrške.

ZoDZ uređuje se sistem dječije zaštite koji se zasniva na pravu i dužnosti roditelja da se staraju o podizanju i vaspitanju svoje djece, pravu djeteta na uslove života koji omogućavaju njegov pravilan psihofizički razvoj i obavezi RS da mu to omogući. Prema ZoDZ, prava u oblasti dječije zaštite koja pripadaju djeci bez roditeljskog staranja su: dodatak na djecu, zadovoljavanje razvojnih potreba djece i predškolsko vaspitanje i obrazovanje za djecu bez roditeljskog staranja koja su smještena u ustanove socijalne zaštite.

Tokom 2016. i 2017. godine intenzivno se radilo na novom ZoDZ. Ovaj zakon bilo je nužno uskladi sa međunarodnim standardima u oblasti zaštite djeteta, prije svega Konvencijom o pravima djeteta, ali i drugim važećim propisima iz oblasti socijalne zaštite, rada i slično. Narodna skupština RS je krajem 2017. godine usvojila novi ZoDZ. Promjena regulative za posljedicu je imala umanjene prava značajnog broja djece bez roditeljskog staranja u odnosu na prethodni period.

Donošenjem novog ZoDZ u dijelu dječijeg dodatka za kategoriju djece obuhvaćenu ovom revizijom desile su se promjene u vidu različitog tumačenja i primjene Zakona. Novim zakonom djeca pod starateljstvom koja su smještena u hraniteljske porodice i ustanove nemaju pravo na dječiji dodatak. Narednim članom zakona istaknuto je da djeca pod starateljstvom, koja su bez roditeljskog staranja a nezavisno od materijalnog položaja imaju pravo na dječiji dodatak. Upravo zbog ove kolizije članova 17 i 18 situacija na terenu je pokazala značajnu različitost u postupanjima CSR kada je ostvarivanje ovog prava u pitanju.

CSR u skladu sa Odlukom o proširenim pravima u socijalnoj zaštiti svake godine razvijaju specifične programske aktivnosti usmjere ka onim korisnicima koji se nađu u različitim stanjima socijalne potrebe, a koja nisu predviđena ZoSZ. Većina JLS u okviru svojih

nadležnosti donijela je Odluku o proširenim pravima, ali bez dodatnih prava za djecu bez roditeljskog staranja.

Za one JLS koje imaju dodatna prava za ovu kategoriju djece, ona se uglavnom odnose na lica, za koja se, nakon prestanka prava na smještaj u ustanovu socijalne zaštite ili hraniteljsku porodicu utvrdi da ne posjeduju imovinu i prihode od kojih se mogu izdržavati, te ostvaruju pravo na pomoć u zbrinjavanju po Odluci o proširenim pravima. Ova pomoć podrazumijeva pružanje mjesečne novčane naknade, ali i usluge socijalnog i pedagoškog rada. Ovo pravo se ostvaruje najduže godinu dana od prestanka prava na smještaj u ustanovu socijalne zaštite ili u hraniteljsku porodicu.

3 NALAZI

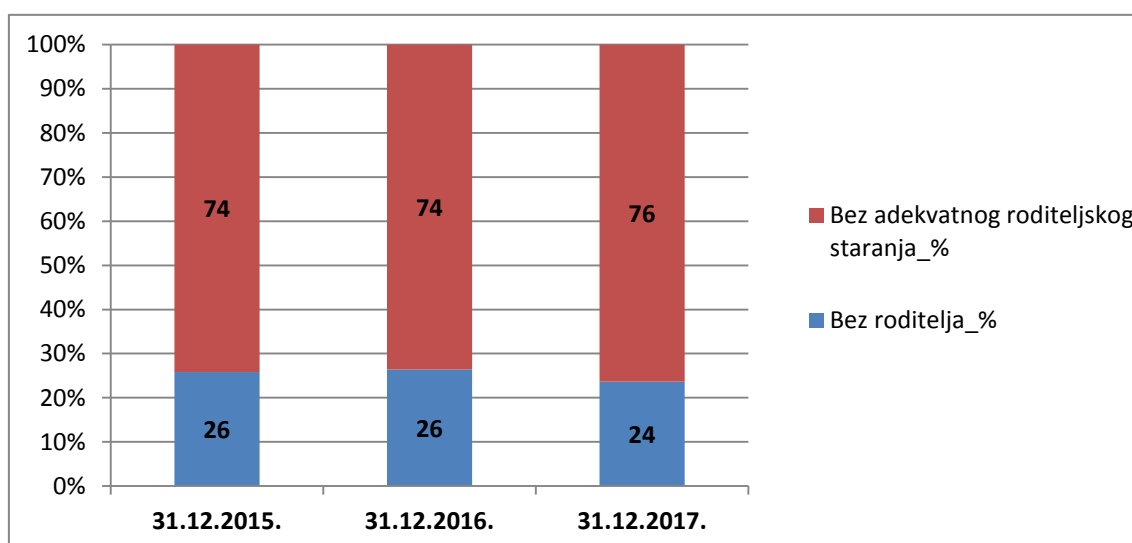
Nalaze revizije su predstavljeni po različitim osnovama i revizijskim pitanjima. U prvom dijelu nalaza predstavljeni su opšti pokazatelji broja i strukture djece bez roditeljskog staranja te nadzor, koordinacija i analiza realizovanih mjera u zbrinjavanju djece bez roditeljskog staranja. Zatim su pod posebnim podnaslovima obrađeni: stavljanje djeteta pod starateljstvo, institucionalno i vaninstitucionalno zbrinjavanje, te usvojenje. U drugom dijelu nalaza predstavljeni su modeli finansiranja djece u zavisnosti od oblika smještaja. Na kraju u trećem dijelu nalaza predstavljeni su postojeći oblici podrške za mlade u pripremi za osamostaljivanje i sam proces osamostaljivanja nakon izlaska iz obaveznog oblika zbrinjavanja i zaštite.

3.1 Pokazatelji zbrinjavanja i zaštite djece bez roditeljskog staranja

Broj djece bez roditeljskog staranja nije bilo moguće tačno utvrditi jer su različiti izvori davali i različite podatke. Prema tim podacima,⁹ broj djece bez roditeljskog staranja je u posmatranom periodu značajno varirao i kretao se između 440 do 580 djece. Prema podacima koje je revizija prikupila putem upitnika od CSR, broj djece bez roditeljskog staranja je u neznatnom padu i kretao se od 581 na dan 31.12.2015. godine do 558 na dan 31.12.2017. godine.

Na grafikonu je prikazana struktura djece bez roditeljskog staranja u zavisnosti od statusa djeteta. Vidljivo je da su $\frac{3}{4}$ djece bez adekvatnog roditeljskog staranja, a $\frac{1}{4}$ djece bez roditelja. U posmatranom periodu nije bilo bitnijih promjena u pogledu strukture što se vidi iz grafikona br 1.

Garfikon br 1: Djeca bez roditeljskog staranja u zavisnosti od statusa



Izvor podataka: Popunjeni upitnici po zahtjevu GSRJS RS i evidencije i dokumentacija CSR

Djeca bez adekvatnog roditeljskog staranja su djeca roditelja spriječenih da vrše roditeljsku dužnost, lišenih roditeljskog prava i djeca napuštena od roditelja. Porodice iz kojih dolaze djeca bez adekvatnog roditeljskog staranja su najčešće porodice koje su CSR od ranije poznate kao korisnici nekog vida socijalne zaštite i koje su pod nadzorom.

⁹ Ministarstvo zdravlja i socijalne zaštite, Republički zavod za statistiku.

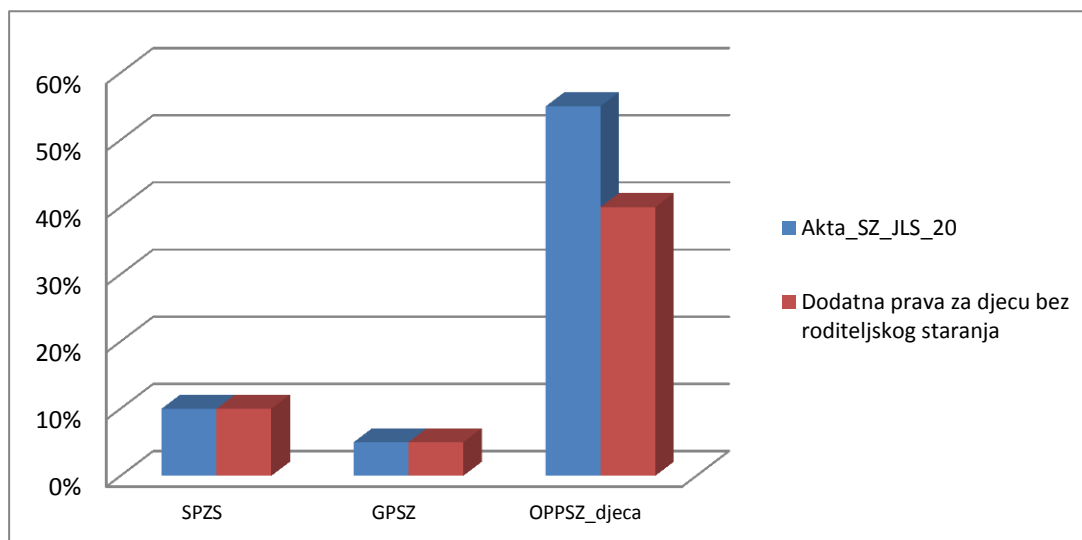
3.1.1 Nadzor, koordinacija i analiza realizovanih mjera u zbrinjavanju djece bez roditeljskog staranja

Moralni i profesionalni zadatak svih javnih institucija i pojedinaca koji rade u području zaštite djece bez roditeljskog staranja jeste da pruže adekvatnu zaštitu djeci koja odrastaju u rizičnim okolnostima i da, u tom smislu, pronađu pravu mjeru između prava svakog djeteta da odrasta u vlastitoj porodici i obaveze društva da zaštiti najbolji interes djeteta. Osmišljavanje i razvoj adekvatnog modela i sistema društvene brige o djeci, posebno djeci bez roditeljskog staranja, predstavlja izazov za svaku društvenu zajednicu, stručnjake i profesionalce koji se bave tim pitanjima, tako da rad sa djecom bez roditeljskog staranja, i pored sadašnjeg stepena razvoja pomažućih nauka i djelatnosti, vrlo često sadrži brojna pitanja i nedoumice.

Sa izuzetkom manjeg dijela JLS, zakonska obaveza donošenja Srednjoročnih i godišnjih programa socijalne zaštite nije ispoštovana. Programi obuhvataju zakonom definisana prava i navode se načelna opredjeljenja i principi, te definisani ciljevi.

Na osnovu podataka do kojih je došla revizija putem upitnika poslatog JLS, jedna JLS iz uzorka ima Srednjoročni i godišnje programe socijalne zaštite, a jedna ima Strateški plan razvoja sa utvrđenim ciljevima i aktivnostima. Više od polovine JLS ima proširena prava iz socijalne zaštite, ali u njima su djeca bez roditeljskog staranja zastupljena u najmanjoj mogućoj mjeri ili nikako, što se vidi na grafikonu broj šest.

Grafikon br. 6: Akta i dodatna prava JLS_20



Izvor podataka: Popunjeni upitnici po zahtjevu GSRJS RS i evidencije i dokumentacija JLS i CSR

Najčešći vid proširenih prava namijenjenih djeci bez roditeljskog staranja su:

- subvencionisanje troškova prevoza
- nabavka školskog pribora
- pomoć mladima po izlasku iz smještaja (plaćanje stanarine šest mjeseci do godinu dana, materijalna podrška za topli obrok, jednokratne novčane pomoći i sl.)

Pojedinim Odlukama o proširenim pravima predviđene su i povremene jednokratne materijalne pomoći (za liječenje, stanovanje, opremanje stambenog prostora), te subvencionisanje troškova boravka u predškolskoj ustanovi.¹⁰

Donošenjem programa rada CSR, trebalo bi da se obezbjeđuje plansko i kontinuirano izvršavanje Zakonom utvrđenih poslova i radnih zadataka, potom sveobuhvatnost ostvarivanja prava iz socijalne zaštite, utvrđuju prioriteta u vršenju programskih zadataka, te razvojni modaliteti i aktivnosti iz područja rada i djelovanja, a što bi trebalo da utiče na obezbjeđenje i raspodjelu budžetskih sredstava i razvija sistem socijalne zaštite na dugoročnom planu.

CSR svake godine objavljuju izvještaje o radu koji uglavnom sadrže brojčane pokazatelje, koji se koriste kao indikator za praćenje ostvarivanja prava u oblasti socijalne i dječije zaštite. Izvještaji o radu urađeni su na osnovu: mjesečnih i godišnjih izvještaja zaposlenih, izvještaja o finansijskoj realizaciji budžeta za proteklu godinu, izvještaja o evaluaciji usluga za određenu godinu, praćenja stanja i potreba korisnika, te izvještaja i preporuka stručnih nadzora relevantnih subjekata i drugih relevantnih izvora koji daju podatke u izvještajnoj godini. Izvještaji ne govore o drugim pokazateljima za ovu grupu djece. CSR nisu prikupljali nikakve druge pokazatelje za ovu grupu djece.

Stručni saradnici raspoređeni na poslove smještaja i zbrinjavanja punoljetnih i maloljetnih lica dužni su da pored mišljenja stručnih timova zatraže često i mišljenje drugih institucija i subjekata.

Prema tvrdnjama stručnih radnika iz CSR, saradnja sa MZiSZ nije na zadovoljavajućem nivou. Inicijative za uvođenje novih mjera podrške porodicama koje su u riziku od razdvajanja, ali i njihovo finansiranje, uglavnom dolaze od nevladinog sektora. Nedostatak ljudskih i finansijskih resursa u CSR dovodi do situacija da se stručni radnici češće bave posljedicama nego uzrocima problema.

Pouzdanih podataka o djeci koja su u riziku od razdvajanja nema, između ostalog zbog toga što se radi o jednoj grupi koja je heterogena i u nju se vrlo često ubrajaju i grupe djece kao što su djeca koja žive u poremećenim porodičnim odnosima, najčešće uzrokovanim radnim statusom roditelja (nezaposlenot oba roditelja), djeca rođena izvan bračne zajednice, djeca sa smetnjama u razvoju i dr.

Uz djecu pod rizikom od razdvajanja, djeca bez adekvatnog roditeljskog staranja, kao druga prioritarna socijalno isključena grupa, nisu dalje analizirana. U tom smislu najdalje je otišao CSR Banjaluka, čije će aktivnosti biti usmjerene na istraživanje situacije djece bez adekvatnog roditeljskog staranja, planiranog u okviru Akcionog plana/Programa razvoja socijalne zaštite grada Banja Luka.

Uvidom u sektorske upitnike drugih institucija i organizacija u sistemu socijalne zaštite i inkluzije na području grada, Komisija za socijalnu zaštitu i inkluziju odlučila je da ovu grupu djece stavi kao jednu od dvije prioritarno socijalno isključene grupe, jer se pokazuje da je ova grupa djece u velikom riziku od socijalnog isključivanja i socijalne izolacije među vršnjacima, te da se češće nađu u ulogama žrtava nasilja u odnosu na ostalu djecu.

Kako se ne raspolaže detaljnim podacima koji bi dali bliži uvid u postojeće stanje ove socijalno isključene grupe, Komisija i Operativni tim grada Banja Luka odlučili su da u okviru izrade Akcionog plana/Programa razvoja socijalne zaštite grada Banja Luka planiraju aktivnosti kojima bi se detaljnije istražila situacija u kojoj se nalaze djeca bez adekvatnog roditeljskog staranja, kroz implementaciju istraživanja i mapiranja usluga koje

¹⁰ Sva djeca predškolskog uzrasta, smještena u Domu redovno pohađaju javne predškolske ustanove na teritoriji grada Banjaluka.

postoje i koje nedostaju u lokalnoj zajednici, a koje su usmjerene na djecu bez adekvatnog porodičnog staranja. Pored ovog istraživanja, Komisija i Operativni tim radiće na implementaciji aktivnosti koje će dati bolji uvid u uzroke problema sa kojima se suočavaju djeca bez adekvatnog roditeljskog staranja, te će na osnovu rezultata tih istraživanja planirati i eventualne aktivnosti kako bi se unaprijedio status i pristup pravima i uslugama za djecu bez adekvatnog roditeljskog staranja u gradu Banja Luka.

Nepostojanje funkcionalnog informacionog sistema na nivou RS koji bi imao jedinstvene standarde prikupljanja, obrade i korištenja podataka o korisnicima socijalne zaštite, uključujući i djecu bez roditeljskog staranja, umnogome otežava registrovanje i praćenje korisnika.

Interne evidencije u CSR se razlikuju po sadržaju i strukturi i uglavnom su nepouzdana u smislu da se za jednog korisnika vodi više postupaka, koji se u konačnici zbrajaju. Evidencija lica pod starateljstvom se vodi kroz Imenik lica pod starateljstvom, Glavnu starateljsku knjigu lica pod starateljstvom i Upisnik imovine lica pod starateljstvom. Za sva lica pod starateljstvom CSR bi trebalo da vrše nadzor kroz individualni rad sa staraocima, posjetama porodicama uz obavljanje razgovora sa šticećenicima, posjetama i saradnjom sa ustanovama socijalne zaštite u kojima su neki od šticećenika zbrinuti, kao i praćenjem kroz dostavljanje redovnih godišnjih izvještaja staraoca.

Kako ni grupisanje porodica prema riziku ni intervencije u porodici nisu jasno definisane i praćene, postojeći statistički podaci o uslugama stručnog socijalnog rada ne mogu ukazati da li je prevencija razdvajanja djeteta od roditelja dovoljno zastupljena u radu CSR. Govori se o relativnoj pouzdanosti i tačnosti podataka, jer se u praksi događa da se broj intervencija nekada izjednačava sa brojem korisnika, a zapravo se radi o tome da jedan korisnik može koristiti više intervencija istovremeno.

Osim podataka o djeci bez oba roditelja (djeci čiji su roditelji umrli, nestali, nepoznati ili bez poznate adrese više od godinu dana, djece čijim je roditelja oduzeto roditeljsko pravo i eventualno djeci čiji su roditelji odsutni i ne mogu se brinuti o njima) koja su registrovana u sistemu socijalne zaštite odlukom nadležnog organa, postoje i djeca koja su odvojena od roditelja bez znanja nadležnih organa (djeca ostavljena na brigu porodici ili prijateljima, djeca koja žive na ulici, djeca žrtve trgovine ljudima, i sl.), čiji broj nije precizno utvrđen, pa su i podaci o njima nepotpuni i nepouzdana. U vezi sa ovim problem neophodno je pomenuti i djecu koja su smještena u institucije koje su osnovale vjerske zajednice i/ili nevladine organizacije, o kojima su podaci takođe nepotpuni ili nedostupni.

3.1.2 Starateljstvo

Početni korak za svu djecu bez roditeljskog staranja, kada se utvrdi njihov novi status, je stavljanje djeteta pod starateljstvo. Djeca bez roditeljskog staranja mogu biti pod starateljstvom lica zaposlenog u CSR (najčešće socijalni radnik/ca), lica zaposlenog u Domu, bliskog srodnika, hranitelja i roditelja. Podaci koje je prikupila revizija pokazuju da je polovina djece bez roditeljskog staranja pod starateljstvom srodnika, četvrtini su staratelji lica zaposlena u CSR, a preostaloj četvrtini djece staratelji su roditelji ili hranitelji.

Cilj Strategije unapređenja socijalne zaštite djece bez roditeljskog staranja u oblasti starateljstva, bio je „unaprijediti mehanizme praćenja i evidentiranja starateljstva na području RS u 2015. godini“. U posmatranom periodu došlo je do izmjena Porodičnog zakona predviđenog planom, uspostavljena je jedinstvena baza podataka (SOTEC) koju imaju svi CSR uz obaveznu redovnog ažuriranja. Za potrebe popunjavanja upitnika i potrebe revizije tokom terenskog rada, CSR su prosljeđivali podatke na osnovu svojih ličnih evidencija (najčešće u excell-tabelama). Ne postoje jedinstveni obrasci i uputstva

koji se primjenjuju za djecu pod starateljstvom u svim CSR na nivou RS. Manji broj CSR imaju interna uputsva za vođenje postupaka.¹¹

Program "Transformacija institucija i prevencija razdvajanja djece od porodica" u RS počeo da se realizuje 2016. godine. Koordinacioni odbor Programa čine predstavnici MZiSZ RS, Federalnog Ministarstva rada i socijalne politike, Federalnog Ministarstva zdravstva i predstavnici Ministarstva civilnih poslova BiH. Ovim Programom, UNICEF BiH u saradnji sa EU i nadležnim ministarstvima pruža podršku nastojanjima da djeca bez roditeljskog staranja, djeca pod rizikom od razdvajanja od porodica i djeca sa smetnjama u razvoju imaju ista prava i status kao sva djeca te da se jačaju kapaciteti bioloških porodica. Tokom 2017. godine su nastavljene aktivnosti na realizaciji navedenog Programa.

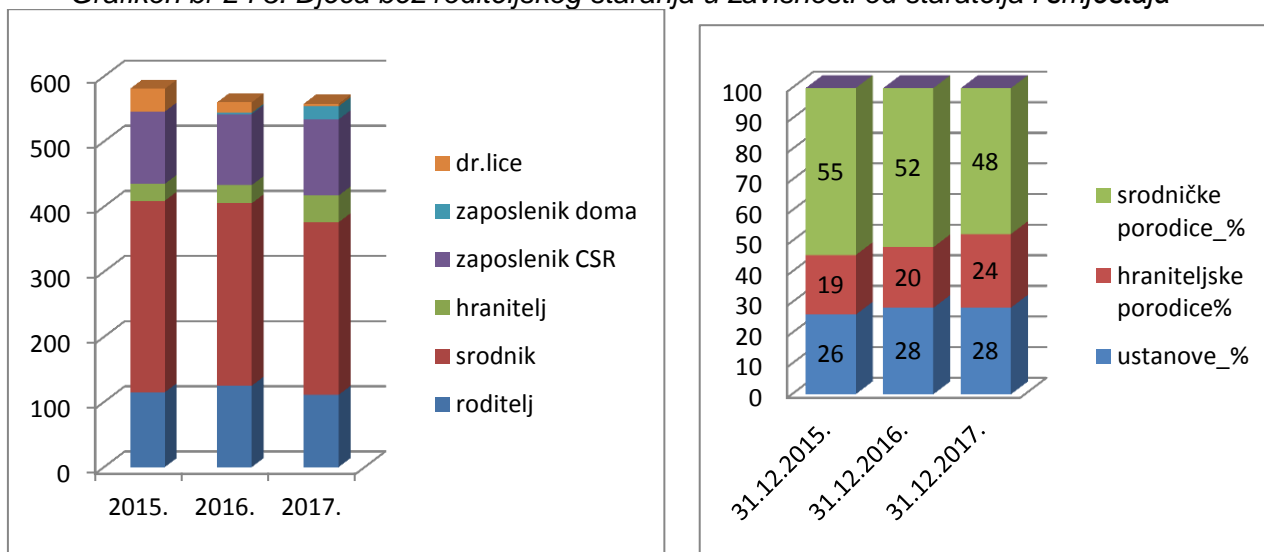
Činjenica je da CSR teško dolaze do informacija o djeci koja žive u rizičnim porodicama. Prema izjavama stručnih radnika u CSR, prođe i po nekoliko godina dok instituciji ne stigne prijava da dijete treba pomoć i da ga treba izuzeti iz porodice. Do tada je dijete, koje je rođeno zdravo, postalo dijete sa problemima kao što su neuhranjenost, govorne poteškoće, vaspitno-obrazovna zapuštenost i sl. Većina CSR nema dovoljno materijalnih i ljudskih resursa da bi se bavila prevencijom porodica u kojima su djeca u riziku od razdvajanja.

Nezavisno od postupka stavljanja djeteta pod starateljstvo, koje se odvija na osnovu procjene stručnih radnika zaposlenih u CSR, odvija se postupak smještanja djeteta bez roditeljskog staranja u odgovarajući oblik smještaja. To mogu biti srodničke porodice, hraniteljske porodice i ustanove.

Trend i struktura djece bez roditeljskog staranja u zavisnosti od oblika smještaja prikazani na grafikonu broj tri pokazuju da je više od polovine djece smješteno u srodničke porodice, jedna četvrtina u ustanove, a nešto manje od ¼ u hraniteljske porodice. S tim što se zastupljenost hraniteljskih porodica povećava, a srodničkih smanjuje.

¹¹ Uputstvom se definišu ciljevi i principi vođenja slučaja, voditelj slučaja, poslovi voditelja slučaja i postupak vođenja slučaja. Definisane su sve faze vođenja postupka kao i formalizovana dokumentacija, definisani su postupci u procesu procjene. Definisani su sadržaj procjene. Uputstvom se definiše šta sadrži individualni plan zbrinjavanja, te da se ponovni pregled vrši jednom godišnje, te u kojim se situacijama prekida rad sa korisnikom.

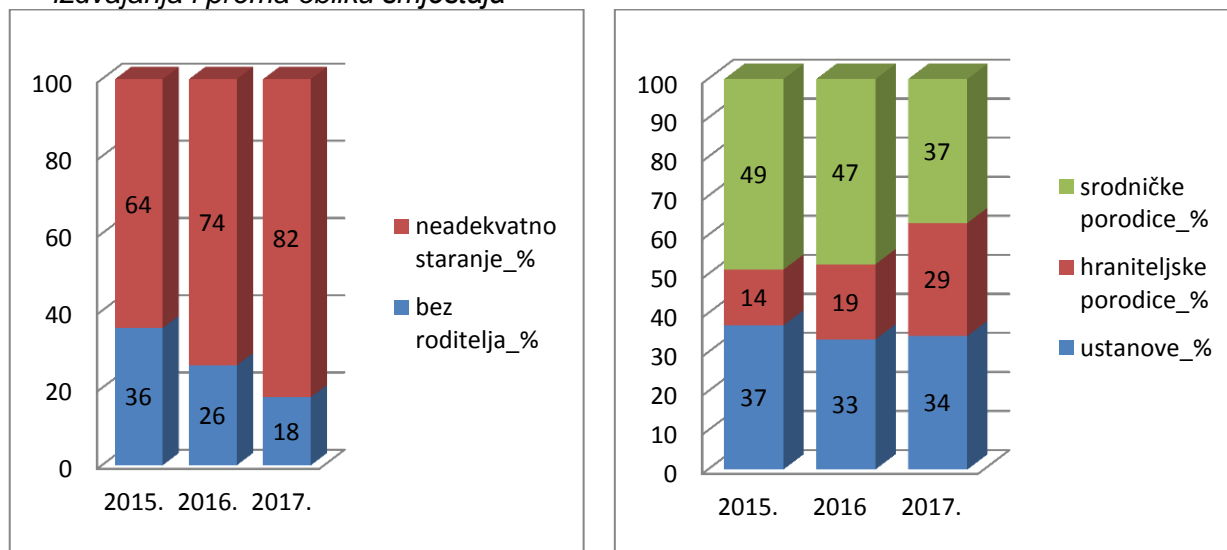
Grafikon br 2 i 3: Djeca bez roditeljskog staranja u zavisnosti od staratelja i smještaja



Izvor podataka: Popunjeni upitnici po zahtjevu GSRJS RS i evidencije i dokumentacija CSR

U posmatranom periodu iz porodica se godišnje izdvajalo od 80-90 djece. Posmatrano po razlozima izdvajanja, uglavnom se izdvajaju djeca bez adekvatnog roditeljskog staranja (djeca napuštena od roditelja, neodgovarajuće staranje roditelja, bolest roditelja, nasilje u porodici itd.) u odnosu na djecu bez oba roditelja, sa izraženom tendencijom daljeg povećanja izdvajanja iz djece bez adekvatnog roditeljskog staranja. Djeca izdvojena iz porodica se u 2/3 slučajeva smještaju vaninstitucionalno, u srodničke i hraniteljske porodice, a oko 1/3 u institucionalnom smještaju.

Grafikon br 4 i 5: Djeca izdvojena tokom 2015, 2016. i 2017. godine prema razlozima izdvajanja i prema obliku smještaja



Izvor podataka: Popunjeni upitnici po zahtjevu GSRJS RS i evidencije i dokumentacija CSR

Među djecom koja su bez adekvatnog roditeljskog staranja najmanje je onih čijim je roditeljima oduzeto roditeljsko pravo. Prema podacima iz Biltena socijalne, porodične i dječije zaštite MZiSZ u 2015. godini roditeljsko pravo je oduzeto 18 roditelja, u 2016.

godini šest roditelja, a u 2017. godini osmoro roditelja izgubilo je roditeljsko pravo nad svojom djecom.

3.1.3 Vaninstitucionalni smještaj

Vaninstitucionalno vaspitanje, obrazovanje i zaštita djece bez roditeljskog staranja uključuje smještaj u srodničku porodicu i smještaj u hraniteljsku porodicu. Zbrinjavanje u srodničku kao i hraniteljsku porodicu je oblik zbrinjavanja korisnika u porodicu koja mu obezbjeđuje zadovoljavanje osnovnih životnih potreba, koja brine o ličnosti korisnika i pomaže mu u ostvarivanju njegovih prava i izvršavanju obaveza.

Prema podacima do kojih je došla revizija putem upitnika, stavljanje djeteta bez roditeljskog staranja pod starateljstvo srodnika i njegovo zbrinjavanje u srodničku porodicu najzastupljeniji je oblik zbrinjavanja i zaštite djece bez roditeljskog staranja. Prednost ovog oblika zaštite za dijete je ta što ono može ostati u poznatoj okolini i u kontaktu sa svojom širom porodicom, kulturom i tradicijom.

Primjećena je razlika u postupanju pojedinih CSR kada je u pitanju stavljanje djeteta pod starateljstvo srodnika i njegovo zbrinjavanje u srodničku porodicu. Naime, pojedini CSR izrađuju rješenje o stavljanju djeteta pod starateljstvo i rješenje o zbrinjavanju u srodničku porodicu, dok drugi CSR izrađuju samo rješenje o stavljanju djeteta pod starateljstvo.

Za razliku od hraniteljskih porodica, koje su podvrgnute redovnom nadzoru od strane stručnih radnika u CSR, srodničke porodice o svom radu dostavljaju jedan izvještaj godišnje, najčešće na kraju tekuće ili na početku naredne godine.

Hraniteljstvo ili smještaj u drugu porodicu je oblik socijalne zaštite koji podrazumijeva zbrinjavanje korisnika u porodicu koja mu obezbjeđuje zadovoljavanje osnovnih životnih potreba, stanovanje, ishranu, vaspitanje i pomaže u ostvarivanju njegovih prava i izvršavanju obaveza. U hraniteljsku porodicu može se zbrinuti najviše troje djece do njihove 18-te godine, najduže do 26-te godine (završetak školovanja/fakulteta), s tim da ukupan broj djece u porodici, računajući i djecu hranitelja, ne može biti veći od petoro djece. Da bi postali hranitelji, pojedinci trebaju da prethodno prođu obuku, nakon koje dobijaju sertifikat za bavljenje hraniteljstvom. Sertifikat bi trebao da se obnavlja na svakih pet godina.

Hraniteljstvo se smatra jednim od boljih vidova zbrinjavanja i zaštite. MZiSZ i CSR preduzimali i preduzimaju korake i aktivnosti u cilju promovisanja hraniteljstva. U RS je tokom 2016. i 2017. godine nastavljen projekat „Razvoj hraniteljstva u Republici Srpskoj“, koji MZiSZ realizuje uz podršku UNICEF-a BiH. Organizovan je ciklus treninga kojim su unapređene kompetencije stručnih radnika CSR širom RS. Ovaj projekat ima za cilj unapređenje ove oblasti i jačanje kapaciteta stručnjaka u CSR koji vrše odabir, selekciju i obuku potencijalnih i aktivnih hraniteljskih porodica.

Strategijom unapređenja socijalne zaštite djece bez roditeljskog staranja u oblasti hraniteljstva bilo je predviđeno da se do 2016. standardizuju usluge hraniteljstva i uspostavi jedinstveno praćenje oblasti sprovođenja hraniteljstva u RS. U istom periodu planirano je unapređenje položaja djece koja odrastaju u hraniteljskim porodicama kroz bolja zakonska rješenja.

Broj hraniteljskih porodica u pravom smislu riječi jako je teško utvrditi. CSR različito evidentiraju djecu bez roditeljskog staranja koja su smještena kod srodnika i koja su smještena kod hranitelja sa kojima djeca u pravilu nisu u krvnom srodstvu. Naime, dijete bez roditeljskog staranja smješteno u proricu bliskog srodnika (koja dobija naknadu za izdržavanje korisnika i koja je prošla obuku za hranitelja) takođe se u pojedinim izvještajima CSR tretira kao dijete smješteno u hraniteljsku porodicu.

Budući da o svojim maloljetnim rođacima brinu ljudi koji su najčešće u zrelijoj životnoj dobi, oni u pravilu ne pružaju uslugu smještaja i djeci bez roditeljskog staranja koja im nisu u srodstvu. Ti ljudi su postali staratelji/hranitelji silom porodičnih ne/prilika i najčešće ne mogu poslužiti CSR kao buduća baza hranitelja.

Iz razgovora koje je revizija obavila sa nekoliko hranitelja iz različitih CSR, njihovi motivi za bavljenje hraniteljstvom sežu duboko u ličnu i porodičnu istoriju. Oni ili njima bliski ljudi nekada su bili djeca bez roditeljskog staranja i zahvaljujući svom proživljenom iskustvu duboko saosjećaju sa svim nedaćama i problemima kroz koje ova djeca prolaze.

Kad je riječ o broju hraniteljskih porodica u RS, različiti izvori ukazuju na različite podatke, što je posljedica različitih metodologija i pristupa u prikupljanju, klasifikovanju, evidentiranju i publikovanju podataka. MZiSZ je u posmatranom periodu promijenilo pristup prikupljanju, klasifikovanju i publikovanju podataka o korisnicima prava iz socialne zaštite. Do 2016. godine je prikazivala zbirne podatke o hraniteljskim porodicama ne razdvajajući ih na hraniteljske porodice za decu i odrasle, a od 2016. godine ih razdvaja na hraniteljske porodice za maloljetna i punoljetna lica, mada i među punoljetnim licima ima mladih bez roditeljskog staranja, ne izdavajući djecu sa posebnim potrebama. U Biltenu socialne porodične i dječije zaštite za 2017. godinu prikazano je 177 hraniteljskih porodica, bez jasnog razdvajanja na hraniteljske porodice i srodničke porodice sa pravima i obavezama hraniteljskih porodica.

Prema podacima do kojih je došla revizija putem upitnika upućenog CSR, broj djece u hraniteljskim porodicama kretao se od 113 u 2015. godini do 134 u 2017. godini. Podaci revizije pokazuju neravnomjeran raspored broja hraniteljskih porodica u odnosu na broj djece bez roditeljskog staranja. Na području tri JLS iz uzorka nema registrovanih hraniteljskih porodica, mada na tom području ima djece bez roditeljskog staranja. Na ovo ukazuje i podatak da je na teritoriji grada Banjaluka preko 65% hraniteljskih porodica od kojih neke zbrinjavaju decu sa teritorija drugih JLS.

CSR bez hraniteljskih porodica različito postupaju pri određivanju smještaja za djecu bez roditeljskog staranja koju ne mogu smjestiti u srodničke porodice. Jedni CSR smještaju djecu u hraniteljske porodice van teritorija svoje opštine, a drugi u Dom. Ovakvu praksu CSR pravdaju nedostatkom finansijskih sredstava za nadzor nad hraniteljima van teritorija svoje opštine. Nedostatak porodica spremnih i profesionalno obučenih da se bave tzv. specijalizovanim hraniteljstvom, čini praktično nemogućim smještanje djece sa psihofizičkim poteškoćama u najadekvatniji oblik zaštite.

Mogući razlozi malog broja hraniteljskih porodica su naknade za rad hranitelja i troškove izdržavanja djeteta, koje nisu u skladu sa realnim potrebama djeteta pod starateljstvom, ali i činjenica da se hranitelji teško nose sa problemima koje sa sobom donose djeca bez roditeljskog staranja.

Iako Smjernice za alternativno staranje o djeci podvlače neophodnost osnivanja udruženja hranitelja, u okviru kojih hranitelji mogu jedni drugima pružati uzajamnu podršku i doprinijeti razmjeni praksi i kreiranju programskih politika,¹² u RS još nije osnovano udruženje hranitelja. Obzirom da ima najveći broj djece bez roditeljskog staranja i najviše hraniteljskih porodica u RS, CSR Banjaluka ima tradiciju održavanja sastanaka hranitelja u određenim vremenskim intervalima, gdje se iznose tekući problemi i razmjenjuju iskustva.

¹² Smjernice za alteranativno staranje o djeci, Rezolucija usvojena od strane Generalne skupštine Ujedinjenih Nacija 2010. godine, str. 19.

3.1.4 Institucionalni smještaj

Smještaj u ustanovu socijalne zaštite podrazumijeva smještaj maloljetnih korisnika u odgovarajuće ustanove socijalne zaštite kao što su: dječiji domovi, domovi za odojčad i malu djecu, za djecu ometenu u razvoju, za vaspitno zapuštenu djecu i omladinu, kao i prihvatne stanice za maloljetna lica.

U kontekstu institucionalnog zbrinjavanja posebno je značajan Dom, jer je to je jedina ustanova ove vrste u RS u kojoj se nalaze djeca svih uzrasta, od beba do studenata. Rezidencijalni smještaj treba biti privremen i ograničen samo na one slučajeve u kojima je procijenjeno da će se tim oblikom zaštite u najvećoj mogućoj mjeri zaštititi najbolji interes djeteta. Kako bi se spriječili negativni efekti institucionalnog zbrinjavanja djeteta na njegov pravilan razvoj, najbolji interes djeteta se svestrano procjenjuje i utvrđuje prilikom samog smještaja djeteta, tokom trajanja smještaja, kao i njegovog prestanka.¹³ Naučna istraživanja ranog razvoja djece pokazuju da kada se radi o vrlo maloj djeci, čak i relativno kratak smještaj u instituciju može negativno uticati na razvoj mozga i imati doživotne posljedice na emocionalnu stabilnost i ponašanje.¹⁴

Kapacitet Doma iznosi oko 250 mjesta a u posmatranom periodu bilo je smješteno između 87 i 91 dijete bez roditeljskog staranja. Podaci o uzrastu djece bez roditeljskog staranja smještene u Domu i dužini trajanja smještaja pokazuju da oko 7% od ukupnog broja djece u Domu je starosti do tri godine. Često se naglašava da je boravak u Domu privremenog karaktera. Međutim, podaci revizije pokazuju da svako treće dijete boravi u Domu pet i više godina, a svako deseto boravi u Domu duže od 10 godina.

Plan transformacije JU Dom za djecu i omladinu bez roditeljskog staranja „Rada Vranješević“ Banja Luka usvojen je tokom 2018. godine. Plan ima za cilj smanjenje broja djece bez roditeljskog smještaja na rezidencijalnom smještaju, razvijanje novih usluga u sistemu socijalne, porodične i dječije zaštite u RS, te podršku spajanja djece sa njihovim biloškim porodicama imajući u vidu najbolji interes djece. Do kraja 2018. godine ovim Planom bila je predviđena adaptacija prostora za vrtić, sa pratećom dokumentacijom, te nabavka didaktičkog materijala. Međutim, do kraja godine nije izvršen odabir kadra koji će biti zaposlen u novoj ustanovi niti je izvršena registracija usluge. Za ove aktivnosti nadležni su MZiSZ i Dom.

Kao loše strane institucionalnog smještaja često se navode izolovanost od šire društvene zajednice i/ili prisiljenost na zajednički život (društvena distanciranost). U Domu djeca nemaju kontrolu nad svojim životom i odlukama koje na njih utiču (grupna terapija/nedostatak odgovornosti). Zahtjevi same organizacije često imaju prednost nad pojedinačnim potrebama djece (strogost rutine).¹⁵

3.1.5 Usvojenje

Najbolji i najkompletniji vid zaštite djece bez roditeljskog staranja je usvojenje. Strategijom unapređenja socijalne zaštite djece bez roditeljskog staranja, u oblasti usvojenja definisan je cilj - osavremenjavanje zakonske regulative, koji nije ostvaren. Tokom 2015. godine uspostavljen je Centralni registar usvojenja kojeg vodi MZiSZ.¹⁶

¹³ Elementi za procjenu i utvrđivanje najboljeg interesa djeteta u oblasti porodične i socijalne zaštite, poglavlje 8.

¹⁴ Zajedničke europske smjernice za prijelaz s institucionalne skrbi na usluge podrške u zajednici, str. 9.

¹⁵ Zajedničke europske smjernice za prijelaz s institucionalne skrbi na usluge podrške u zajednici, str. 23.

¹⁶ Plan akcija za period 2015-2020, str. 34-35.

Koliko tačno porodica u RS želi da usvoji dijete nije moguće tačno utvrditi. U javnosti se stiče utisak da se zahtjevi za usvojenjem djece iz godine u godinu gomilaju, a broj usvojene djece opada. Činjenica je da se jedna porodica koja želi da usvoji djecu može prijaviti i da se prijavljuje u više CSR u RS, što dodatno otežava dolazak do tačnih podataka o broju potencijalnih usvojitelja.

Primjećen je prilično neujednačen pristup CSR prema potencijalnim usvojiteljima, kada se pojavi dijete bez roditeljskog staranja koje ispunjava uslove za usvojenje. Lica koja podnesu zahtjev za usvojenje djeteta ne prolaze uvijek procjenu i provjeru o ispunjenosti uslova, niti su na listi čekanja kao potencijalni usvojioci. Izuzetno, pojedini CSR su formirali tzv. „timove za usvojenje“ u sastavu: dipl. socijalni radnik, dip. psiholog i dip. pravnik, koji rade pojedinačnu stručnu procjenu potencijalnih usvojitelja. Jedan broj CSR je za zainteresovana lica izradio spisak dokumentacije koja je potrebna za usvojenje. Na taj način je omogućena bolja informisanost, koja bi trebalo da rezultira bržem i efikasnijem radu CSR.

Prema podacima MZiSZ¹⁷ u 2015. godini bilo je ukupno 297 zahtjeva za usvojenje. MZiSZ je naredne godine promijenilo način evidentiranja i izvještavanja i objavilo broj zainteresovanih usvojlaca sa prebivalištem u svakoj opštini RS, te došao do 51 potencijalnog usvojioca na području čitave RS. Naredne godine broj pojedinaca/porodica koji su bili zainteresovani da usvoje dijete smanjen je na 36.

Broj usvojene djece se prema pokazateljima MZiSZ smanjivao, tako da je u 2015. godini realizovano 30 usvojenja, (potpunih, nepotpunih, te usvojenja sa međunarodnim elementom). U narednoj godini bilježi se 19 usvojenja, što je za oko 40% manje nego u prethodnoj godini.

Prema podacima do kojih je došla revizija na osnovu studije slučaja za 2017. godinu, od ukupno 560 djece bez roditeljskog staranja na dan 31.12.2016. godine u narednoj 2017. godini, usvojeno je petoro djece.¹⁸ Razlozi slabog korištenja instituta usvojenja mogu proizilaziti iz zakonske regulative, koja je po riječima zaposlenih u CSR ograničavajućeg karaktera. Moguće prepreke u većoj zastupljenosti zaštite djece kroz usvojenje su:

- niska gornja dobna granica za potpuno usvojenje djeteta (pet godina),
- nepostojanje definisane donje uzrasne granice za usvojenje djeteta,
- nepostojanje jedinstvene baze podataka na nivou RS o potencijalnim usvojiteljima i djeci koja ispunjavaju uslove za usvojenje, i dr.
- potencijalni gubitak dječijeg identiteta do kojeg dolazi ovom vrstom njegovog zbrinjavanja i zaštite (potpuno usvojenje),
- nepostojanje zakonske obaveze usvojitelja da u određenom uzrastu, saopšti djetetu da je usvojeno.¹⁹
- neralni zahtjevi potencijalnih usvojitelja u pogledu uzrasta, zdravstvenog stanja, pola i fizičkih karakteristika djeteta.²⁰

Pored zakoskih, prisutne i su i druge prepreke koje doprinose najmanjem učešću instituta usvojenja u ukupnoj zaštiti i zbrinjavanju djece bez roditeljskog staranja. Postupak

¹⁷ Bilten socijalne, porodične i dječije zaštite, Ministarstvo zdravlja i socijalne zaštite, 2015. 2016. i 2017. godine, str. 13.

¹⁸ Upitnici GSRJSRS.

¹⁹ „Države potpisnice će poštovati pravo djeteta da sačuva svoj identitet, uključujući državljanstvo, ime i porodične odnose koje priznaje zakon, bez nezakonitog uplitanja.“ Konvencija o pravima djeteta, član 8.

²⁰ „Potencijalni usvojitelji u Srbiji žele malo, zdravo i „belo“ dete“. Prof. dr Nevena Vučković-Šahović, Međunarodno usvojenje i Srbija. Pravni zapisi, God II, br. 1, Beograd 2011.

oduzimanja roditeljskog prava po svojoj prirodi spada u hitne postupke i trebao bi da se riješi u roku od 15 dana, mada praksa pokazuje da ovi postupci traju dugo.

Na oduzimanje roditeljskog prava značajan uticaj imaju postupci pred nadležnim sudovima. Prema podacima CSR sudska praksa u pogledu oduzimanja roditeljskog prava je različita i pojedni CSR imaju probleme sa dugotrajnošću postupaka i dokazivanjem roditeljske nekompetentnosti pred nadležnim sudovima.

3.2 Finansiranje usluga smještaja djece bez roditeljskog staranja

Za uspješno funkcionisanje zbrinjavanja i zaštite djece posebno je bitno izdvojiti pitanje njihovog finansiranja. Finansiranje zbrinjavanja i zaštite djece možemo posmatrati kao finansiranje institucionalnog zbrinjavanja i finansiranje vaninstitucionalnog zbrinjavanja, kao što je finansiranje zbrinjavanja u hraniteljske i srodničke porodice. Finansiranje socijalne zaštite zasnovano je na sistemu mješovitog finansiranja gdje najznačajniji izvor finansiranja predstavljaju budžeti JLS.

CSR djecu zbrinjavaju u određeni oblik smještaja u skladu sa procjenama stručnog tima i individualnih potreba djeteta. Sredstva za plaćanje naknada za smještaj djece izdavaju se iz Budžeta RS i/ili budžeta JLS, a u zavisnosti od oblika smještaja.

3.2.1 Finansiranje institucionalnog zbrinjavanja-smještaja

Za uspješno funkcionisanje institucionalnog smještaja finansiranje je od posebnog značaja. Ukoliko su djeca smještena u Domu, iz sredstava Budžeta RS se jednim dijelom izdvajaju sredstva za sufinansiranje smještaja djece. Drugi dio sredstava finansira se iz budžeta JLS a preko CSR, pod čijim su starateljstvom djeca.

Ukupnu cijenu smještaja, prema Pravilniku o utvrđivanju cijena usluga smještaja korisnika, treba da utvrdi Upravni odbor JU. Reviziji nije prezentovana odluka ili drugi akt Upravnog odbora JU o utvrđivanju cijene smještaja. Pravilnik je definisao kako se utvrđuje, ali ne i metodologiju na osnovu koje se utvrđuje cijena usluge smještaja. Utvrđivanje ove cijene značajno je jer je ona osnov za određivanje drugih naknada u zaštiti i zbrinjavanju djece bez roditeljskog staranja.

Kako JU Dom nije donijela odluke o cijenama smještaja, MZiSZ je u skladu sa svojim nadležnostima²¹ utvrđivalo zaštićenu mjesečnu cijenu smještaja, koja je dio ukupne cijene smještaja korisnika, u ustanovama socijalne zaštite čiji je osnivač Vlada RS, a koja se finansirala iz budžeta JLS i u posmatranom periodu iznosila 650 KM po djetetu mjesečno.

Zaštićena cijena smještaja djece se finansira iz budžeta JLS. Visina zaštićene cijene se utvrđuje u vrijednosti od 75% prosječne neto plate u RS za prvih šest mjeseci tekuće godine. Obzirom da je zaštićena cijena bila ista u posmatranom periodu i iznosila 650 KM, a da se prosječna neto plata mijenjala, sve ukazuje da ova cijena nije bila pravovremeno korigovana, tj. da nije bilo njenog usklađivanja sa prosječnom neto platom.

Zakon o socijalnoj zaštiti propisuje da se u budžetu RS između ostalog obezbjeđuju sredstva za sufinansiranje troškova smještaja korisnika u ustanovama socijalne zaštite čiji je osnivač Vlada RS. Istim zakonom propisano je da ministar zdravlja i socijalne zaštite subvencionira dio smještaja u ustanovama socijalne zaštite čiji je osnivač Vlada RS. Ministar je utvrđivao iznos subvencije za troškove smještaja čiji su se iznosi mijenjali u posmatranom periodu. Naime, u 2015. i 2016. godini iznos subvencije za troškove smještaja utvrđen je u iznosu 680 KM po djetetu, a u 2017. i 2018. godini utvrđen je u iznosu 530 KM u po djetetu. Iz toga proizilazi da su se iznosi za smještaj djece bez roditeljskog staranja u Domu, kretali od 1330 KM u 2015. do 1180 u 2018. godini i da su se dijelom finansirali iz budžeta JLS, a dijelom iz budžeta RS, na što ukazuje sljedeća Tabela.

²¹ Pravilnik o utvrđivanju cijene usluga smještaja korisnika, (Službeni glasnik, 88/13)

Tabela br. 1: Visina utvrđene cijene usluge smještaja i visina cijene koja se plaća za smještaj djece u Domu

Godina	Kategorija djece	Cijena usluge smještaja utvrđena od strane Upravnog odbora Doma (mjesečno u KM)	MZiSZ (zaštićena mjesečna cijena u KM)	Subvencija troškova smještaja od strane MZiSZ (mjesečno po djetetu u KM)	Ukupno mjesečno u KM (djeca smještena u Domu)
2015	djeca bez rod.staranja		650	680	1330
	djeca bez rod.staranja sa uvećanom njegom		725	680	1405
2016	djeca bez rod.staranja		650	680	1330
	djeca bez rod.staranja sa uvećanom njegom		725	680	1405
2017	djeca bez rod.staranja		650	530	1180
	djeca bez rod.staranja sa uvećanom njegom		725	530	1255
2018	djeca bez rod.staranja		650	530	1180
	djeca bez rod.staranja sa uvećanom njegom		725	530	1255

Izvor podataka: Dokumentacija Doma i MZiSZ

Pored učešća u finansiranju smještaja u ustanovu, za svoje korisnike JLS su trebale da izdvajau sredstva za lične potrebe u vidu džeparca, u iznosu od 5% od cijene smještaja licu koje je bez prihoda.²² Džeparac za djecu bez roditeljskog staranja smještenu u Domu iznosio je 32,50 KM mjesečno, što je 5% od zaštićene cijene smještaja.

Poseban problem finansiranja institucionalnog smještaja predstavljaju dugogodišnja dugovanja pojedinih CSR. Potraživanja Doma po osnovu izvršenih usluga od CSR za smještaj korisnika su na kraju 2017. godine iznosila oko 200.000KM. Samo četiri CSR Domu duguju oko 65% iskazanih potraživanja.²³ Pokušavajući da riješi ovaj problem, Dom je u toku 2017. godine poslao nekoliko opomena pred tužbu CSR za naplatu svojih potraživanja.

²² Zakon o socijalnoj zaštiti, (Službeni glasnik 37/12, čl.39).

²³ Godišnji finansijski izvještaj Javne ustanove Dom za djecu i omladinu bez roditeljskog staranja „Rada Vranješević“, Banjaluka, za period od 01.01.2017-31.12.2017. str 10-11.

3.2.2 Finansiranje vaninstitucionalnog zbrinjavanja - smještaja

Revizija je utvrdila značajne razlike u pogledu finansiranja vaninstitucionalnog zbrinjavanja u hraniteljskim i srodničkim porodicama. Za djecu istog statusa visina naknade razlikuje se i do nekoliko puta zavisno od toga da li su djeca smještena u srodničke ili hraniteljske porodice.

Za razliku od od institucionalnog zbrinjavanja koje se finansira iz budžeta RS i budžeta JLS, vaninstitucionalno zbrinjavanje se finansira isključivo iz budžeta JLS. Prema ZoSZ i Pravilniku o hraniteljstvu, hranitelj ima pravo na naknadu za rad koja se obračunava po korisniku i iznosi 25% od prosječne neto plate u RS ostvarene u prethodnoj godini. Naknada za rad hranitelja koji zbrinjava dijete sa smetnjama u razvoju i dijete sa društveno neprihvatljivim ponašanjem je veća i obračunavala se u iznosu od 35% od prosječne neto plate u RS ostvarene u prethodnoj godini. Hranitelji imaju pravo i na naknadu troškova za izdržavanje djeteta bez roditeljskog staranja. Oni se utvrđuju u iznosu od 60% od prosječne cijene usluge u tekućoj godini za korisnika smještenog u ustanovu socijalne zaštite čiji je osnivač Vlada RS. Troškovi za izdržavanje korisnika sa uvećavanom potrebom negovanja, takođe su veći i utvrđivali su se u iznosu od 70% cijene usluga za korisnika u tekućoj godini, smještenog u ustanovu socijalne zaštite čiji je osnivač Vlada RS. Troškovi urgentnog smještaja korisnika obračunavaju se po danu u ukupnom iznosu od 7% od prosječne mjesečne cijene smještaja u ustanovu socijalne zaštite čiji je osnivač Vlada RS.

U najvećem broju CSR plaćaju hraniteljskim porodicama propisane naknade i to naknadu troškova za izdržavanje djeteta, koja je u posmatranom periodu uznosila oko 390 KM mjesečno i naknadu za rad hranitelja u iznosu od oko 210 KM. Naknadu za rad hranitelja CSR ne isplaćuju onim hraniteljskim porodicama koje još nisu stekle status hraniteljske porodice, odnosno koje nisu prošle Program pripreme za hraniteljstvo i stekle potvrdu/certifikat za bavljenje hraniteljstvom.

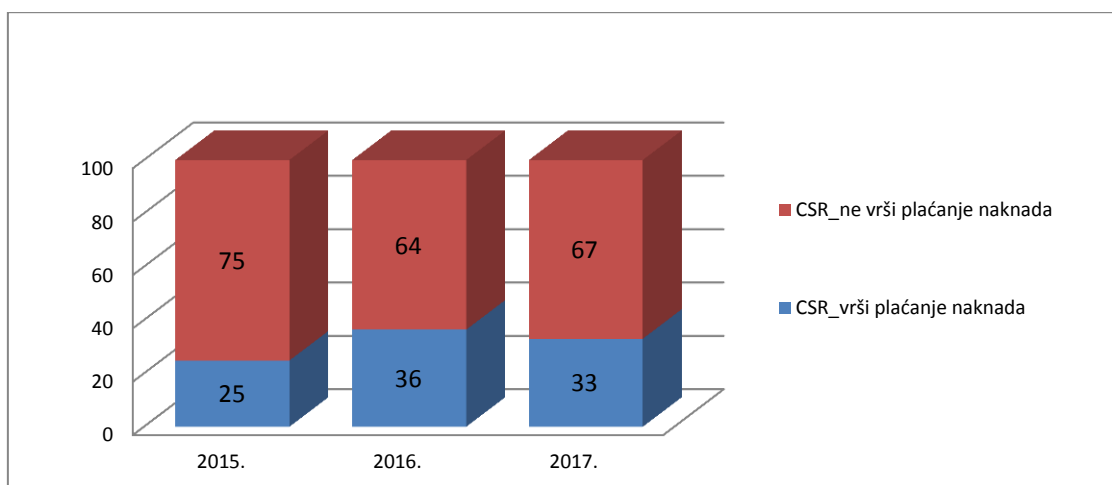
Naknada za izdržavanje dece u hraniteljskim porodicama obračunavana je u iznosu 60% od definisane zaštićene cijene smještaja koju je propisivalo MZiSZ, a koja se finansira iz budžeta JLS.

Imajući u vidu navedene razlike ukupne naknade koje se isplaćuju hraniteljskim porodicama kretale su se od 390 KM do 599 KM i nisu se bitno mjenjale u posmatranom periodu. Hranitelji iz različitih CSR, sa kojima je revizija obavila razgovore ističu da naknade za rad hranitelja i troškove izdržavanja, čak i kada ne kasne i isplaćuju se u punom iznosu, nisu u skladu sa realnim potrebama djeteta pod starateljstvom. Različiti iznosi naknada i kašnjenje u njihovoj isplati mogu da utiču da opredjeljenost porodica da se bave hraniteljstvom.

Finansiranje srodničkih porodica posebno je bitno imajući u vidu činjenicu da je u srodničkim porodicama na dan 31.12.2017. godine bilo smješteno 266 djece. Finansiranje smještaja u srodničkim porodicama opredjeljeno je statusom srodničke porodice. Srodnička porodica koja ima status hraniteljske, u pogledu finansiranja izjednačena je sa hraniteljskom.

Srodnička porodica koja nema status hraniteljske ostvaruje samo pravo na naknadu za troškove izdržavanja čiji su iznosi dosta različiti i kreću se od 50 do 390 KM. Međutim, podaci revizije pokazuju da 2/3 CSR nije plaćalo nikakvu naknadu srodničkim porodicama, što je prikazano na narednom grafikonu.

Grafikon br 7: Plaćanje naknada od strane CSR za smještaj djece u SP



Izvor podataka: Popunjeni upitnici po zahtjevu GSRJS RS i evidencije i dokumentacija JLS i CSR

Zaposleni u CSR navode da srodnici koji su prihvatili brigu o djetetu to smatraju svojom obavezom, te ne traže naknadu za svoj rad, ali izostavljaju ili potpuno negiraju činjenicu da je naknada za izdržavanje djeteta pravo koje pripada djetetu bez roditeljskog staranja bez obzira na oblik zbrinjavanja koju mu je odredio CSR.

Iako se smještaj u srodničku porodicu smatra jednim od najboljih oblika zaštite i zbrinjavanja, jer se ne kidaju porodične veze, ovaj oblik zaštite se ne podstiče dodatno načinom finansiranja i visinom naknade.

Primjetne su razlike u načinu finansiranja istih oblika zbrinjavanja u zavisnosti od CSR ali i u okviru istog CSR. Jedan od najčešćih uzroka različitog postupanja CSR, kada je u pitanju plaćanje naknada za djecu bez roditeljskog staranja smještenu u srodničkim porodicama, je u planiranju budžeta JLS koji se ne zasniva na broju korisnika, njihovim pravima i potrebnim sredstvima za finansiranje prava. U većini JLS budžeti za ove namjene se u posmatranom periodu nisu značajno mijenjali bez obzira na broj korisnika.

Više od polovine djece bez roditeljskog staranja smještene u srodničke porodice nije primilo dječiji dodatak u 2018. godini, a što je posljedica novog Zakona o dječijoj zaštiti.²⁴ Prema podacima iz decembra 2014. godine, pravo na dodatak na djecu ostvarilo je 374 djece bez roditeljskog staranja.²⁵ Međutim, prema podacima do kojih je došla revizija tokom 2018. godine, na uzorku od 357 djece bez roditeljskog staranja, evidentiranih na kraju 2017. godine dječiji dodatak je u 2018. godini primilo 111 djece. U jednom CSR nijedno dijete smještenu u srodničku porodicu nije primilo dječiji dodatak²⁶, dok je u drugim centrima zastupljenost dječijeg dodatka u srodničkim porodicama značajno varirala što se vidi iz tabele u prilogu broj dva ovog Izvještaja.

²⁴ „Djeca za koju se obezbjeđuju sredstva iz budžeta RS odnosno JLS više od 50% cijene za smještaj u ustanovu socijalne zaštite, zbrinjavaju u hraniteljsku porodicu ili drugu ustanovu za vrijeme obrazovanja ili rehabilitacije ne ostvaruju dodatak za djecu“, Zakon o dječijoj zaštiti (Službeni glasnik, 114/17, član 17).

²⁵ Strategija unapređenja socijalne zaštite djece bez roditeljskog staranja 2015-2020. Str. 10.

²⁶ CSR Banjaluka: Iz razloga što su sva djeca zbrinuta ili u institucionalnom ili u vaninstitucionalnom smještaju za čije se usluge izdavaju sredstva iz Budžeta RS i budžeta JLS.

3.3 Podrška mladima bez roditeljskog staranja u procesu osamostaljivanja

U ovom dijelu nalaza predstavljamo kakva je podrška mladima bez roditeljskog staranja kada napuštaju određeni oblik smještaja i osamostaljuju se nakon punoljetstva ili završetka školovanja.

3.3.1 Sistemska podrška za mlade bez roditeljskog staranja

Normativni okvir u RS gotovo da ne prepoznaje mlade koji se pripremaju ili su napustili organizovani oblik smještaja kao posebnu grupu za koju je potrebno definisati odgovarajuće usluge u cilju veće pristupačnosti osnovnim ljudskim, prvenstveno socio-ekonomskim pravima. Ovo je posebno vidljivo u domenu stanovanja, zapošljavanja, obrazovanja, zdravstvene zaštite, finansijske podrške i pristupa uslugama socijalne zaštite. Nisu kreirani posebni programi socijalne podrške namijenjeni mladima koji napuštaju organizovani oblik zaštite, ni obezbijedeni prioriteti pri zapošljavanju mladih bez roditeljskog staranja na nivou RS kao ni programi za stambeno rješavanje ukoliko ne raspolažu vlastitom imovinom niti je obezbjeđena finansijska podrška i dr.

Djeca bez roditeljskog staranja do sticanja punoljetstva, odnosno najkasnije do 18-te godine života, su zaštićena setom domaćih i međunarodnih normi. RS, JLS i CSR imaju obavezu da im na individualnom nivou, u okruženju najsličnijem porodičnom, cijeneći najbolji interes djeteta, obezbijede potpunu pravnu, ekonomsku, socijalnu, zdravstvenu zaštitu, emotivnu sigurnost, te omoguće pristup odgovarajućim obrazovnim, kulturnim, društvenim, sportskim i rekreativnim sadržajima. Do sticanja punoljetstva nadležne institucije bi trebale da im obezbijede što bolju pripremu za osamostaljivanje, ali i određenu podršku u periodu tranzicije.

Strategijom unapređenja socijalne zaštite djece bez roditeljskog staranja u RS 2015–2020. godine je definisan cilj u oblasti podrške u osamostaljivanja "Razviti modele i mjere podrške djeci i mladima koji napuštaju sistemske oblike zaštite". Akcionim planom za isti period su razrađena četiri operativna cilja. Za svaki od ciljeva definisane su aktivnosti, nosioci, rokovi i na koji način se mogu obezbijediti sredstva za realizaciju. Iako je Strategija usvojena krajem 2015. godine, tokom 2016. i 2017. godine su realizovane određene aktivnosti definisane Strategijom, aktivnosti koje se odnose na ciljeve za oblast osamostaljivanja mladih bez roditeljskog staranja nisu realizovane.

UN Smjernice za alternativno staranje o djeci definišu podršku djeci i mladima nakon staranja, koja obuhvata i važnost pripreme za osamostaljivanje. Programe za period nakon staranja veoma je važno pripremiti što ranije tokom perioda smještaja. Inicijative i pristupi formulisani su na način da u potpunosti poštuju pravo djeteta, da dijete bude konsultovano i da se njegovo mišljenje uzme u obzir u skladu s razvojem, kao i na osnovu djetetovog uvida u sve neophodne informacije. Naime, prije napuštanja organizovanog oblika zaštite iz ustanova ili hraniteljskih porodica nužna je adekvatna priprema za samostalan život. U tom smislu poseban akcenat se stavlja na djelovanje ustanova i hraniteljskih porodica u smislu provođenja programskih aktivnosti usmjerenih na osnaživanje i osamostaljivanje mladih. Pored ustanove i porodice u kojoj je dijete, odnosno mlada osoba boravila, u pripremi za samostalan život značajnu ulogu ima Republika, JLS i CSR. Nakon pripreme za samostalan život podrška navedenih institucija se nastavlja i pri obezbjeđivanju stana, zaposlenja, ostvarivanja prava na zdravstvenu zaštitu, finansijske podrške, kao i drugim pitanjima od posebnog značaja za mladu osobu.

Stručni saradnici u CSR ističu da je važno realizovati programe usvajanja vještina za vođenje domaćinstva i upravljanja budžetom, kao i socijalnih i komunikacionih vještina. Mladi koji su napustili institucionalni smještaj na osnovu vlastitog iskustva konkretizuju vještine i znanja potrebne nakon izlaska i navode da bi programi pripreme trebalo da

uključuju vještine i znanja u vezi sa: brigom o sebi i domaćinstvu (npr. kuvanje, podstanarski život, računi, potrošnja struje i vode, itd.); upravljanjem budžetom; pisanjem profesionalnih biografija i prijava za posao; poznavanjem prava i obaveza iz radnog odnosa; upoznavanjem različitih vrsta ugovora; usavršavanjem engleskog jezika i poznavanja kompjutera; razvijanjem vještina zdravih stilova života i komunikacionih vještina. Isto tako, važno je da imaju informacije o institucijama i organizacijama i njihovim nadležnostima, kao i sve procedure dobijanja dokumenata (lična karta, pasoš, zdravstena knjižica, radna knjižica...) potrebnih nakon izlaska. Stručni saradnici i mladi ističu i važnost informisanja o aktivnostima i programima koji se realizuju u zajednici i uključivanja mladih u te aktivnosti, koji bi bili od pomoći za njihovo osamostaljivanje.

Kada govorimo o institucionalnom smještaju u RS, u Domu borave djeca i mladi svih uzrasta – od beba do studenata. Za mlade koji pohađaju završnu godinu srednje škole formirana je posebna vaspitna grupa u sklopu projekta koji se implementira uz edukativnu i dijelom finansijsku podršku organizacije „Flexus“ iz Holandije. Cilj formiranja ovakve grupe jeste da se obezbijedi kvalitetan program pripreme mladih za samostalan život. U okviru samog programa planirane su aktivnosti usmjerene na razvoj i unapređenje životnih vještina i podizanja nivoa samostalnosti, kako bi mladi bili spremniji na život poslije institucije. Usluga je namijenjena mladim osobama koje su u posljednjoj fazi svog obrazovnog ciklusa, smješteni u ustanovi socijalne zaštite, mladi kojima je potrebna odgovarajuća podrška da preuzmu odgovornosti i žive samostalno po izlasku iz institucionalne brige.

Prilikom formiranja vaspitne grupe uz saradnju sa nadležnim CSR i obavezno mladim osobama iz grupe se izrađuje individualni plan rada. Posebnu pažnju zaslužuje izrada individualnog plana socijalne zaštite i izlaska iz Doma gdje se naglašava intenzivan edukativni program za jačanje ličnih kapaciteta za samostalan život i mogućnosti psiho-socijalne i finansijske podrške od strane JLS (CSR i službe socijalne zaštite, srodnici, poslodavci...). Individualni plan rada uključuje potrebe, želje i interese mlade osobe u skladu sa njihovim sposobnostima. Posljednju godinu boravka u Domu mladi uče da obavljaju poslove (samostalno kuhaju, brinu o svom zdravlju, samostalni odlasci ljekaru i dr.), raspoložu novčanim sredstvima (otvaranje računa u banci, nabavka namirnica i dr.). Zatim razvoj samostalnosti u donošenju odluka i preuzimanju odgovornosti, unapređenje socijalnih vještina i kompetencija, sticanje i razvoj vještina potrebnih za pronalaženje i zadržavanje zaposlenja, priprema za život u porodici i partnerske odnose, samostalna briga o zdravlju, unapređenje postojećih i sticanje novih radnih navika, racionalno raspolaganje finansiranjem. Pruža im se neophodna psiho-socijalna podrška za širenje socijalne mreže – uspostavljanje kontakata sa srodnicima, ispitivanje mogućnosti stambenog zbrinjavanja i traženja zaposlenja.

UN Smjernice o alternativnom staranju o djeci ukazuju na važnost odgovarajuće finansijske pomoći nakon izlaska iz organizovanog oblika smještaja. Mladi po izlasku iz institucije dobiju određeni iznos novca koji podrazumijeva uštedene porodične penzije (ukoliko je mlada osoba korisnik), donacije i dr. Po završetku školovanja najčešće iz donacija, organizuje se učešće u maturskim ekskurzijama i proslavama maturskih večeri. Ukoliko mlada osoba izražava želju i ima sposobnosti za nastavkom školovanja studiranjem, najčešće se iz budžeta JLS plaćaju usluge smještaja i drugi određeni troškovi za školovanje.

Mladi koji su napustili institucionalni smještaj navode pozitivne i negativne strane institucionalnog smještaja. Kao pozitivne, navode osjećanje zaštićenosti, osjećanje sigurnosti, doživljaj obezbijeđenosti elementarnih životnih potreba, kao i ostvaren bliski odnos s bar jednom odraslom osobom u Domu. Kao negativne, navode rigidnu organizaciju i kontrolu, s nedovoljnom usmjerenošću na individualne potrebe i interesovanja djece i mladih.

Oni navode da su ne samo negativni, već i neki pozitivni aspekti (npr. obezbijeđenost elementarnih životnih potreba) uticali na njihovu nedovoljnu pripremljenost za samostalan život. Nedovoljna pripremljenost mladih za samostalan život oslikava se u izazovima nakon izlaska, koje su naveli, a to su: nemanje povjerenja u mogućnost podrške kada se suočavaju s nekim problemima, nedostatak mogućnosti i prilike za kvalitetnije obrazovanje i profesionalno napredovanje, problemi vezani za stanovanje, zapošljavanje (samo zaposlenje i održavanje posla), zdravstvenu zaštitu i dr.

Što se tiče mladih koji izlaze iz hraniteljskih porodica, po punoljetstvu i njima prestaju sva prava koja su uživali dok su bili pod starateljstvom. Međutim, hranitelji mladih koji su napustili smještaj navode da ta djeca emocionalno i funkcionalno pripremljenija za izazove koji ih čekaju u spoljnjem svijetu. Mladi koji napuštaju hraniteljske porodice su u pravilu završili srednjoškolsko obrazovanje i stekli osnovne kompetencije da se bave određenim poslovima. Zahvaljujući hraniteljima, njihovoj rodbini i prijateljima, ali i tzv. „prijateljskoj mreži“ koju su stvorili oko sebe, mladi iz hraniteljskih porodica lakše dolaze do zaposlenja i zadržavaju dobijene poslove. Po svjedočenjima njihovih bivših hranitelja, mladi koji su odrasli u hraniteljskim porodicama zadržavaju emotivnu vezu sa bivšim hraniteljima, koja je po riječima zaposlenih u CSR od ključne važnosti za uspjeh u životu.

Za mlade koji su smješteni u srodničke porodice (pogotovo one koji ne dobijaju sredstva od CSR) sa punoljetstvom se ništa ne mijenja. Oni i nakon što steknu punoljetstvo, uđu radni odnos, i sl. i dalje ostaju da žive u porodicama srodnika, sve dok ne zasnuju sopstvenu porodicu. Po riječima nadležnih u CSR njihov prelazak u „svijet odraslih“ sličan je kao kod djece koja su rasla u sopstvenoj porodici.

U posmatranom periodu Dom je napustilo 62 mladih bez roditeljskog staranja po različitim osnovama. Najčešći razlog napuštanja Doma je sticanje punoljetstva i prestanak prava, a najrjeđi usvojenje, iako su izražene varijacije u posmatranom periodu, što se vidi iz priloga broj tri ovog Izvještaja. Na osnovu studije slučaja za 2017. godinu evidentirano je 51 dijete bez roditeljskog staranja, koje je u toku posmatrane godine napustilo hraniteljske i srodničke porodice, najčešće iz razloga punoljetstva i prestanka prava.

3.3.2 Podrška JLS za mlade bez roditeljskog staranja

Na polju zaštite mladih bez roditeljskog staranja, JLS i CSR pokušavaju da obezbijede određena prava i aktivnosti, ali evidentno je da ne postoje sistemski, formalizovani programi i jedinstveni sistemi podrške mladima u procesu njihovog osamostaljivanja i daljeg samostalnog života i rada.

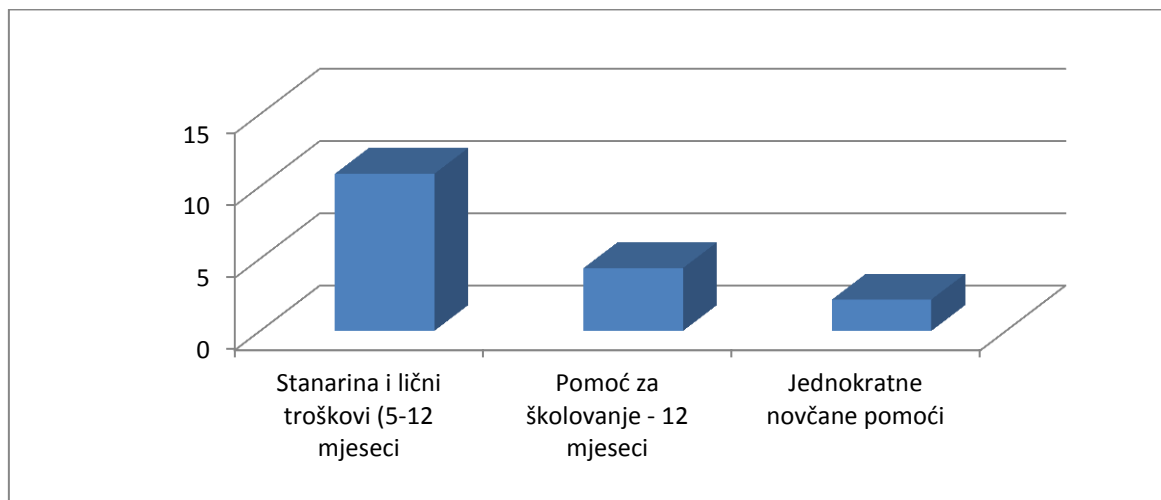
CSR u skladu sa svojim trenutnim mogućnostima i mogućnostima JLS pronalaze rješenje za mlade koji napuštaju obavezne oblike zaštite. Po izlasku iz organizovanog oblika zaštite, mlada osoba se, uz podršku nadležnog CSR, u pravilu vraća u svoju matičnu lokalnu zajednicu gdje joj se pruža određena podrška – finansijska, psiho-socijalna i druga u smislu angažovanja u potrazi zaposlenja i stambenog zbrinjavanja. Pojedini CSR u svojim programima rada imaju predviđeni plan podrške stanovanja mladih po izlasku iz organizovanog oblika zaštite u trajanju od šest mjeseci i pomoć pri zapošljavanju. Ono što predstavlja poseban problem za sve CSR je pronalaženje adekvatnog zaposlenja mladih bez roditeljskog staranja, čemu ide u prilog i činjenica o postojanju predrasuda društva o djeci i mladima bez roditeljskog staranja. Činjenica je da ova grupa mladih nigdje u sistemu nije prepoznata kao prioritetna prilikom zapošljavanja. Uglavnom CSR sami pokušavaju pomoći mladima u traženju zaposlenja. Problemi nastupaju i u situacijama kada mlada osoba, po prestanku boravka u organizovanim oblicima zaštite, ne želi da se vrati u matičnu opštinu. U tom slučaju ingerencije matičnih CSR prestaju i mlada osoba ostaje prepuštena samoj sebi. Ne postoji koordinacija i zajedničko djelovanje CSR i drugih institucija sistema u slučajevima kada su mladi donijeli odluku da svoj život po izlasku iz ustanova ili hraniteljskih porodica nastave izvan matičnih JLS.

Uglavnom JLS nisu obezbijedile budžetska sredstava u budžetima za pomoć djeci po izlasku iz organizovanih oblika zaštite kroz odluke o proširenim pravima u oblasti socijalne zaštite. Manji broj JLS obezbjeđuje jednokratna novčana primanja u skladu sa svojim finansijskim mogućnostima i senzibilitetima JLS po Odluci o proširenim pravima. JLS mladima koji nastavljaju školovanje obezbjeđuju određena izdvajanja za plaćanje stanarine, plaćanje knjiga i dr. Mladi jednokratna novčana primanja ostvaruju po uslovima kao i drugi punoljetni korisnici socijalnih primanja.

Pored jednokratnih novčanih davanja JLS najčešće planiraju i pomažu mladima u adaptaciji porodičnih objekata ukoliko imaju vlastitu imovinu i ako su neuslovni za život. Jedan manji broj JLS izdvaja sredstva iz bučeta JLS za plaćanje stanarine najduže do jedne godine i određena sredstva za topli obrok korisnika. Intervencije pri zapošljavanju se najčešće svode na lični senzibilitet poslodavaca uz komunikaciju i preporuke CSR.

Na narednom grafikonu primjetno je da od 46 CSR koji su na dan 31.12.2017. godine imali pod zaštitom djecu bez roditeljskog staranja koja napuštaju smještaj, njih 18% ima određene naknade za mlade koji napuštaju obavezan oblik zbrinjavanja nakon punoljetstva i završetka školovanja. CSR koji imaju određene naknade ili prava za mlade najčešće plaćaju stanarinu, ukoliko mlada osoba ne raspolaže vlastitom imovinom ili nema finansijskih sredstava za plaćanje stanarine. Dužina plaćene stanarine kreće se između pet i najduže 12 mjeseci. Od ostalih novčanih davanja za mlade, CSR obezbjeđuju pomoć za školovanje²⁷, te daju jednokratna novčana primanja, s tim da ukoliko su lica koja imaju pravo na novčanu pomoć i tuđu njegu i pomoć to ostvaruju po pravilima i za ostala lica koja imaju pravo na ova socijalna davanja.

Grafikon br 8 – Naknade mladima dez roditeljskog staranja_ %



Izvor podataka: Popunjeni upitnici po zahtjevu GSRJS RS i evidencije i dokumentacija JLS i CSR

²⁷ Pomoć za školovanje se isplaćuje po Odluci o proširenim pravima iz socijalne zaštite jedinica lokalne samouprave, a ne po članu 40., stav 1., tačka a. i član 42. stav 2. Zakona o socijalnoj zaštiti - "...dijete bez roditeljskog staranja ima pravo na zbrinjavanje u ustanovu i hraniteljsku porodicu do 26 godine ukoliko se redovno školuje, a ne duže od 6 mjeseci nakon završetka redovnog školovanja..."

4 ZAKLJUČCI

Glavna služba za reviziju javnog sektora Republike Srpske provela je reviziju učinka koja se odnosi na zaštitu i zbrinjavanje djece bez roditeljskog staranja u Republici Srpskoj s namjerom da ispita da li djeca bez roditeljskog staranja imaju odgovarajući nivo zaštite i zbrinjavanja. Na osnovu pribavljenih revizijskih dokaza i nalaza revizije utvrđeni su osnovni i posebni zaključci revizije učinka.

Osnovni zaključak je da sva djeca bez roditeljskog staranja ostvaruju određen nivo zaštite i zbrinjavanja, ali da postojeći nivo zaštite i zbrinjavanja djece bez roditeljskog staranja i ukupnost mjera koje se primjenjuju na zaštitu i zbrinjavanju ne osiguravaju u potpunosti dostizanje ciljeva definisanih Strategijom.

Iz osnovnog zaključka proizilaze pojedinačni zaključci koji se odnose na određene aktivnosti na planu zbrinjavanja i zaštite djece bez roditeljskog staranja.

4.1. Potrebne pretpostavke ekonomsko-finansijske, administrativno-tehničke i funkcionalne prirode za uspješno zbrinjavanje i zaštitu djece bez roditeljskog staranja nisu u potpunosti uspostavljene.

U strukturi djece bez roditeljskog staranja dominiraju djeca bez adekvatnog roditeljskog staranja u odnosu na djecu bez roditelja, što bi za posljedicu trebalo da ima intenziviranje aktivnosti na prevenciji. Izostanak prevencije i podrške djeci koja su s riziku od razdvajanja neminovno vodi njihovom stavljanju pod starateljstvo, tj. njihovom institucionalnom ili vaninstitucionalnom zbrinjavanju.

Polovina djece bez roditeljskog staranja smještena je u srodničke porodice, ostatak je smješten u hraniteljske porodice i javne ustanove. Uprkos aktivnostima koje se preduzimaju na planu promocije i podrške hraniteljstvu, institut hraniteljstva nije razvijen u dovoljnoj mjeri. Iako bi smještaj u instituciju trebao da ima privremen karakter, djeca borave u Domu Rada Vranješević po nekoliko godina, a nerjetko stižu punoljetsvo u institucionalnom zbrinjavanju.

Institut usvojenja kao jedan od najkompletnijih i preporučenih vidova zaštite i zbrinjavanja nije dovoljno iskorišćen u zabrinjavanju i zaštiti djece bez roditeljskog staranja. Razlozi za to leže u činjenici da je jako malo djece koja ispunjavaju uslove za usvajanje po postojećim propisima, razlozima pravno-regulatorne i administrativne prirode, nepotpunim i nepouzdanim podacima o djeci, zahtjevima za usvojenje i potencijalnim usvojiteljima.

Nije uspostavljena jedinstvena baza podataka koja se odnosi na djecu bez roditeljskog staranja. Nisu utvrđene jedinstvene metodologije i standardi prikupljanja, obrade i publikovanja podataka o djeci bez roditeljskog staranja pa se iz tih razloga u različitim institucijama i razlikuju podaci o broju djece bez roditeljskog staranja, načinima njihovog zbrinjavanja i zaštite i rezultataima provedenih mjera zaštite i zbrinjavanja.

Kao bitna pretpostavka uspostavljanja jedinstvene baze podataka, nisu uspostavljene jednoobrazne evidencije u centrima za socijalni rad po formi, sadržaju i strukturi koje bi bile osnova za pouzdano izvještavanje i koristan mehanizam za donosioce odluka na nivou jedinica lokalne samouprave i Republike Srpske.

Postupci i procedure koje se odnose na zaštitu i zbrinjavanje djece bez roditeljskog staranja se razlikuju u pogledu broja i vrste dokumenata koje se odnose na postupke zaštite i zbrinjavanja, načinu njihovog prikupljanja te utiču na efikasnost postupka i efektivnost rada centara za socijalni rad u uslovima nedovoljne informisanosti zainteresovanih strana.

Manji broj jedinica lokalnih samouprava je donio srednjoročne i godišnje programe socijalne zaštite kao bitnu podlogu za provođenje mjera socijalne zaštite uključujući i mjere u pogledu zaštite i zbrinjavanja djece bez roditeljskog staranja. Neujednačenost

proširenih prava u sistemu zbrinjavanja i zaštite djece bez roditeljskog staranja dodatno povećava razlike u načinu ostvarivanja prava prema ovoj kategoriji djece u različitim lokalnim zajednicama.

4.2. Postojeći način finansiranja zbrinjavanja djece bez roditeljskog staranja karakterišu izražene razlike zavisno od oblika zbrinjavanja i od izvora finansiranja, te nije podsticajan za oblike zbrinjavanja i zaštite koji su u najboljem interesu djeteta.

Primjetne su velike razlike u finansiranju različitih oblika zbrinjavanja i zaštite djece bez roditeljskog staranja iako se radi o kategoriji djece sa istim pravima i potrebama. Za djecu smještenu u javnim ustanovama izdvaja se i po nekoliko puta više sredstava nego za pojedinu djecu koja su smještena u vaninstitucionalnom smještaju.

Razlike se manifestuju u vrstama, visini i pravovremenosti isplata naknada hraniteljskim i srodničkim porodicima. Ove razlike se mogu odraziti na položaj hraniteljskih i srodničkih porodica i socio-ekonomski položaj djece u tim porodicima. Posebno je izražen problem finansiranja srodničkih porodica gdje je zbrinuto najviše djece, a samo jednoj trećini ovih porodica isplaćuje se naknada za izdržavanje djeteta.

Ukupna cijena smještaja djece u javne ustanove ne utvrđuje se na način kako je to propisano Pravilnikom o utvrđivanju cijena usluga smještaja. Utvrđivanje ove cijene je bitno za finansiranje javnih ustanova u kojima su smještena djeca, ali i zbog činjenice da je ukupna cijena institucionalnog smještaja osnov za utvrđivanje visine drugih naknada, uključujući i naknade za hraniteljske i srodničke porodice.

Postojeći način finansiranja Doma Rada Vranješević i redovnost i ažurnost plaćanja od strane jedinica lokalnih samouprava i centara za socijalni rad može dovesti u pitanje funkcionalnost ove javne ustanove.

4.3. Posebni programi pomoći i podrške mladima koji napuštaju obavezne oblike zbrinjavanja i zaštite i pripremaju se za samostalan život i rad nisu doneseni, a u drugim programima nisu posebno prepoznati.

Nalazi revizije pokazuju da godišnje oko 50-60 mladih napušta obavezan smještaj, najčešće iz razloga punoljetstva i/ili završetka školovanja, te je riječ o punoljetnim licima i potrebama punoljetnih lica kao što su potrebe stanovanja, zapošljavanja, zdravstvene i socijalne zaštite i druge potrebe mladih punoljetnih lica uključujući i formiranje sopstvene porodice.

Na nivou Republike Srpske nije donesen poseban Program pomoći i podrške mladima koji napuštaju obavezan smještaj i osamostaljuju se za samostalan život uključujući konkretne mjere pomoći i podrške, nosioce pomoći i podrške, potrebne materijalne i finansijske resurse i izvore finansiranja.

Manji broj jedinica lokalne samouprave je kroz Odluke o posebnim pravima regulisao i posebna prava mladima koji napuštaju obavezan smještaj i osamostaljuju se. Posebna prava i ostvarivanje prava odnose se na kraći period do godinu dana i određeni su ekonomskim i finansijskim mogućnostima odnosno budžetima jedinica lokalne samouprave. Centri za socijalni rad u skladu sa nadležnostima i raspoloživim resursima provode određene aktivnosti na planu podrške i osamostaljivanja.

5 PREPORUKE

U ovom dijelu izvještaja, a na osnovu prezentovanih nalaza i iznesenih zaključaka, revizija daje preporuke u cilju stvaranje uslova za uspješnije zbrinjavanje i zaštitu djece bez roditeljskog staranja. Provedena revizija je pokazala da postoji prostor i potreba za unapređenjem zbrinjavanja i zaštite djece bez roditeljskog staranja.

Preporuke su kreirane i adresirane na institucije u skladu sa njihovom ulogom, nadležnostima i odgovornostima u pogledu zbrinjavanja i zaštite djece bez roditeljskog staranja. Ključnu ulogu u pogledu zaštite i zbrinjavanja djece bez roditeljskog staranja imaju Ministarstvo zdravlja i socijalne zaštite, jedinice lokalne samouprave, centri za socijalni rad i javne ustanove koje institucionalno zbrinjavaju djecu bez roditeljskog staranja. Posebno je izražena potreba za koordinirajućom ulogom Ministarstva zdravlja i socijalne zaštite u pogledu provođenja preporuka i iznalaženju optimalnih rješenja zbrinjavanja i zaštite djece bez roditeljskog staranja.

Preporuke za Ministarstvo zdravlja i socijalne zaštite

Ministarstvo zdravlja i socijalne zaštite treba da:

5.1. Intenzivira aktivnosti na provođenju Strategije, programa i projekata iz domena socijalne zaštite koji se odnose na djecu, kao i razmotre potrebu aktueliziranja akcionih planova radi ostvarivanja osnovnih principa i ciljeva socijalne zaštite.

Analizirati provođenje Strategije socijalne zaštite djece bez roditeljskog staranja kao i provođenje akcionog plana. U skladu sa rezultatima analize po potrebi preduzimati dodatne mjere i aktivnosti kako bi se ispunili stretški ciljevi postavljeni Strategijom, a posebno oni koji su u interesu djece bez roditeljskog staranja.

U pogledu sistemske podrške mladima koji izlaze iz obaveznih oblika zbrinjavanja, razmotriti potrebu izrade posebnog Programa pomoći i podrške ili pomoć i podršku uključiti u već postojeće Programe socijalne zaštite. Prilikom izrade navedenih Programa uključiti predstavnike Doma Rada Vranješević, drugih javnih ustanova socijalne zaštite kao i centre za socijalni rad.

Analizirati postojeći pravni okvir koji se odnosi na usvojenje djece i druga ograničenja pravne, organizaciono-funkcionalne i administrativne prirode, te na osnovu analize kreirati rješenja koja će biti u funkciji afirmacije, efikasnijeg i efikasnijeg postupka usvojenja.

5.2. U potpunosti uspostavi organizacione, funkcionalne i administrativno-tehničke pretpostavke za uspješno funkcionisanje zaštite i zbrinjavanja djece bez roditeljskog staranja.

Uspostaviti posebnu bazu podataka za svu djecu bez roditeljskog staranja ili kao dio jedinstvene baze podataka socijalne zaštite, sa podacima o broju djece bez roditeljskog staranja, vrstama i načinima zaštite i zbrinjavanja, postupcima zaštite i zbrinjavanja, podacima o hraniteljskim i srodničkim porodicima, potencijalnim hraniteljima, potencijalnim usvojiteljima, usvojenoj djeci, vrstama usvojenja i sl. Baze podataka treba da budu osnova za analize, evaluacije i donošenje odluka o politikama, mjerama i aktivnostima na planu zaštite i zbrinjavanja djece bez roditeljskog staranja.

Kao pretpostavke za formiranje baze podataka definisati jedinstvene standarde za prikupljanje, evidentiranje, obardu i izvještavanje o praćenju djece bez roditeljskog staranja i postupcima i procedurama zaštite i zbrinjavanja koji će biti obavezujući za sve centre za socijalni rad.

Koordinirati aktivnosti centara za socijalni rad na planu razmjena praksi zaštita i zbrinjavanja, ideja, inicijativa a posebno na planu edukacija zaposlenih u centrima za

socijalni rad. Koordinacijom treba obezbijediti zajedničko djelovanje Ministarstva zdravlja i socijalne zaštite i centara za socijalni rad u pogledu zajedničkog nastupa u programskim i projektnim aktivnostima a posebno međunarodnog i regionalnog karaktera.

5.3. Na osnovu opšte analize finansiranja socijalne zaštite uspostavi optimalan, održiv i podsticajan sistem finansiranja zaštite i zbrinjavanja djece bez roditeljskog staranja.

Analiza sistema finansiranja podrazumijeva i analizu zakonskih i podzakonskih propisa koji tretiraju pitanja finansiranja socijalne zaštite i analizu njihove primjene u pogledu da li primjena propisa omogućava ostvarivanje osnovnih principa i ciljeva utvrđenih Strategijom i drugim dokumentima strateškog karaktera. Na osnovu rezultata analiza preduzimati mjere na izmjeni zakonskih i podzakonskih propisa i njihovoj doslijednoj primjeni.

Primjenom zakonskih i podzakonskih propisa eliminisati ili minimizirati razlike u finansiranju različitih načina zaštite i zbrinjavanja, podsticati najkorisnije i najbolje načine zaštite i zbrinjavanja za djecu. Hraniteljske, srodničke porodice i djecu smještenu u njima dovoditi u što ravnopravniji socio-ekonomski položaj.

U saradnji sa Domom Rada Vranješević tražiti rješenja u funkcionalnom načinu finansiranja aktivnosti ove institucije, a posebno novih proizvoda i usluga koji su sastavni dio procesa transformacije ove javne ustanove.

Preporuke za jedinice lokalne samouprave i centre za socijalni rad

Jedinice lokalne samouprave u saradnji sa centrima za socijalni rad u cilju unapređenja zbrinjavanja i zaštite lica bez roditeljskog staranja treba da:

5.4 U skladu sa Zakonom o socijalnoj zaštiti donosu srednjoročne i godišnje programe socijalne zaštite sa posebnim dijelom koji se odnosi na zbrinjavanje i zaštitu djece bez roditeljskog staranja.

Srednjoročni i godišnji programi socijalne zaštite za osnovu trebaju da imaju resorne strategije socijalne zaštite Republike Srpske uključujući i Strategiju unapređenja socijalne zaštite djece bez roditeljskog staranja, kao i analizu stanja socijalne zaštite na području jedinice lokalne samouprave, kapacitete centra za socijalni rad, vrstu i obim proširenih prava iz socijalne zaštite i finansijske mogućnosti jedinica lokalne samouprave.

U srednjoročne i godišnje programe treba po potrebi i u skladu sa mogućnostima uključiti i mjere na planu podrške i pomoći osamostaljivanju lica koja izlaze iz obaveznih vidova zbrinjavanja.

5.5 Unaprijede sistem finansiranja zaštite i zbrinjavanja djece bez roditeljskog staranja.

U budžetima jedinica lokalne samouprave planirati potrebna finansijska sredstava kako bi se omogućilo nesmetano finansiranje funkcija centra za socijalni rad i nesmetano finansiranje zaštite i zbrinjavanja djece bez roditeljskog staranja i njihovog institucionalnog i vaninstitucionalnog zbrinjavanja.

U pogledu finansijske podrške razmotriti mogućnosti finansiranja srodničkih porodica obzirom da su one u većem broju jedinica lokalnih samouprava najprisutniji način zbrinjavanja djece.

Analizirati prioritete u finansiranju iz budžeta jedinica lokalnih samouprava i po mogućnosti u prioritete treba uvrstiti i plaćanja u pogledu institucionalnog i vaninstitucionalnog zbrinjavanja djece, kako bi se obezbjedila redovnost isplata i na taj način uticalo na poboljšanje socio-ekonomskog položaja djece, hraniteljskih, srodničkih porodica i finansijske pozicije javnih ustanova koje zbrinjavaju djecu.

5.6 Kontinuirano unapređuju administrativne postupke i procedure zbrinjavanja i zaštite djece bez roditeljskog staranja.

Centri za socijalni rad će preispitati postojeće administrativne procedure i po potrebi usvojiti nove ili izmjenjene interne propise čija primjena će omogućiti jednostavniji i efikasniji postupak zbrinjavanja i zaštite djece. Preispitivanje administrativnih procedura treba da uključi i preispitivanje vrste i broja potrebnih dokumenata za ostvarivanje određenih prava i načina njihovog pribavljanja kako bi se postupci provodili jednobrazno na zadovoljstvo zainteresovanih strana a posebno djece.

Ažurirati postojeće evidencije kako bi se na taj način stvorila pouzdana osnova za izvještavanje centara za socijalni rad prema organima lokalne samouprave, prema Ministarstvu zdravlja i socijalne zaštite i drugim zainteresovanim stranama.

Vođa revizijskog tima

Angelika Kos

6 PRILOZI

Prilog br. 1 – Lista referenci – popis akata

1. Konvencija o pravima djeteta, 1989. godine usvojena od strane Generalne skupštine Ujedinjenih nacija
2. Smjernice za alternativno staranje, 2010. godine usvojene na Generalnoj skupštini Ujedinjenih nacija
3. Smjernice za alternativno staranje o djeci, 2009. godine rezolucija usvojena od strane Generalne skupštine Ujedinjenih nacija
4. Zajedničke evropske smjernice za prelaz sa institucionalne zaštite na usluge podrške za život u zajenici,
5. Strategija unapređenja socijalne zaštite djece bez roditeljskog staranja 2015-20120 i Akcioni plan za period 2015-2020,
6. Srednjoročni programi socijalne zaštite jedinica lokalne samouprave,
7. Godišnji programi socijalne zaštite jedinica lokalne samouprave,
8. Zakon o socijalnoj zaštiti („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 37/12 i 90/16),
9. Porodični zakon (“Službeni glasnik Republike Srpske”, broj 54/02, 41/08 i 63/14),
10. Zakon o dječijoj zaštiti („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 04/02, 17/08 i 01/09),
11. Zakon o dječijoj zaštiti ("Službeni glasnik Republike Srpske", broj 114/17),
12. Zakon o opštem upravnom postupku (“Službeni glasnik Republike Srpske”, broj 13/02, 50/10,87/07),
13. Pravilnik o utvrđivanju cijene usluga smještaja korisnika ("Službeni glasnik Republike Srpske", broj 12/13),
14. Pravilnik o učešću u troškovima izdržavanja, smještaja u ustanovu i zbrinjavanja u hraniteljsku porodicu („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 88/13),
15. Pravilnik o hraniteljstvu („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 27/14),
16. Pravilnik o vršenju stručnog nadzora („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 15/15),
17. Pravilnik o evidenciji u socijalnoj zaštiti („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 113/16),
18. Pravilnik o ostvarivanju prava iz dječije zaštite („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 80/05),
19. Uputstvo o vođenju evidencije i dokumentacije o licima stavljenim pod starateljstvo ("Službeni glasnik Republike Srpske", broj 27/04),
20. Uputstvo o usvojenju djece ("Službeni glasnik Republike Srpske", broj 27/04),
21. Uputstvo o vođenju evidencije i dokumentacije o usvojenoj djeci ("Službeni glasnik Republike Srpske", broj 27/04).
22. Plan transformacije JU Dom za djecu i omladinu bez roditeljskog staranja „Rada Vranješević“ Banja Luka

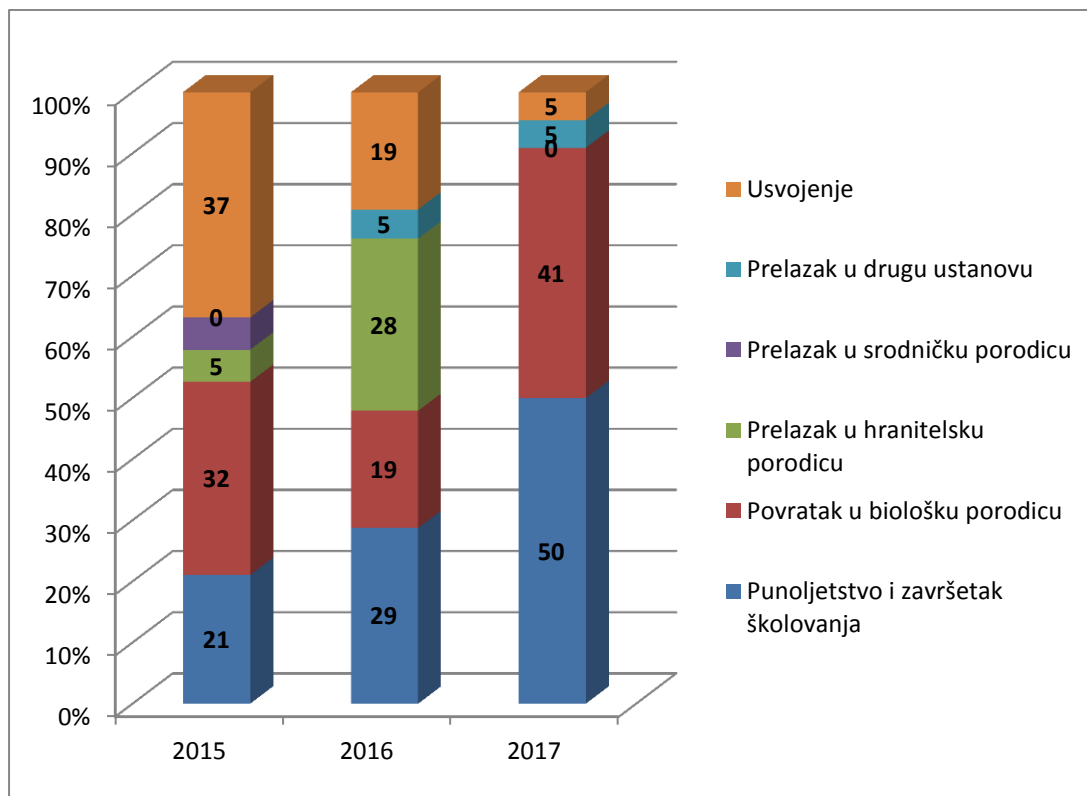
23. Transformacija JU Dom „Rada Vranješević“ Banja Luka, operativni plan, period 2018-2021.
24. Bilten socijalne, porodične i dječije zaštite, Ministarstvo zdravlja i socijalne zaštite, 2015, 2016, 2017. godina
25. Socijalna zaštita, korisnici, oblici, mjere, usluge i ustanove, Statistički bilten 2015/2016/2017. godina, Republički zavoda za statistiku
26. Situaciona analiza o djeci pod rizikom od gubitka porodične brige i djeci bez roditeljskog staranja, UNICEF, septembar 2017.
27. Transformacija institucija za zbrinjavanje djece i prevencija razdvajanja porodica, UNICEF Bosna i Hercegovina
28. Finansijska analiza zakona o socijalnoj zaštiti u Republici Srpskoj, Ekonomski institut Banjaluka, maj 2013.
29. Elementi za procjenu i utvrđivanje najboljeg interesa djeteta u oblasti porodične i socijalne zaštite, Jasna Sofović, Suzana Bubić, Džamna Duman-Vranić, Sadmira Čajo, Tatjana Novaković-Manojlović, Mirsada Poturković, Ljubo Lepir
30. Situaciona analiza zaštite djece bez roditeljskog staranja u FBiH i implementacije dokumenata Politike zaštite djece bez roditeljskog staranja i porodica pod rizikom od razdvajanja u FBiH 2006-2016.
31. Vilijam Bartlet, Analiza nedostataka u oblasti politika socijalne zaštite i inkluzije u BiH, Sarajevo 2013.
32. Jasmina Selimović, Jasna Softić, Položaj djece u Bosni i Hercegovini: Analiza položaja djece bez roditeljskog staranja i/ili djece kojoj prijete gubitak roditeljskog staranja zasnovana na pravima djece, Sarajevo, 2010.
33. Itana Kovačević, Ivana Vujović, Napuštanje institucionalne zaštite: Analza politika, institucionalnog okvira i praksi, Crna Gora, 2015.
34. Prof. Dr Nevena Vučković-Šahović, Međunarodno usvojenje i Srbija, Pravni zapisi, God II, br. 1, Beograd.
35. Dr. sc Udžejna Habul, Primjena standarda „najbolji interes djeteta“ u starateljskoj zaštiti djece bez roditeljskog staranja (pravni okvir i praksa), Univerzitet u Sarajevu, Fakultet političkih nauka, Sarajevo.
36. Renata Salihović, Socijalna podrška i prihvaćenost djece bez roditeljskog staranja, doktorska disertacija, Univerzitet u Banjaluci, 2017.
37. Maja Laklija, Modeli udomiteljstva u Evropi; rezultati istraživanja, Zagreb, 2011.
38. Priručnik o pravima djeteta u Europskom pravu, Agencija Europske unije za temeljna prav i Vijeće Europe, 2015.

Prilog br. 2 - Dječiji dodatak djeci u srodničkim porodicama

R.br	Centar za socijalni rad	Ukupno djeca bez rod. Star.	Djeca u srodničkim porodicama	Djeca u srodničkim porodicama sa dječijim dodatkom	% djece bez roditeljskog staranja sa dječijim dodatkom
1	Banjaluka	91	41	0	0%
2	Prijedor	50	40	27	68%
3	Bijeljina	55	41	21	51%
4	Doboj	26	6	4	67%
5	Gradiška	30	8	7	88%
6	Modriča	32	25	14	56%
7	Prnjavor	14	6	4	67%
8	Laktaši	38	29	28	97%
9	Derventa	21	6	6	100%
	UKUPNO:	357	202	111	55%

Izvor podataka: Evidencije i dokumentacija CSR

Prilog br. 3 - Djeca bez roditeljskog staranja koja su napustila Dom i/ili promijenila oblik smještaja_%



Izvor podataka: Popunjeni upitnici po zahtjevu GSRJS RS i evidencije i dokumentacija JLS i CSR