

# IDEAS

---

**Unapređenje dečje zaštite  
kroz iznalaženje rešenja u  
okviru postojećeg fiskalnog  
prostora**

---

Marko Milanović

Beograd, 2017

Svako dete ima pravo da živi u svojoj porodici, da raste u zajednici u kojoj ima izgrađenu socijalnu mrežu i odnose vezanosti. Ukoliko su u porodici detetova prava ugrožena ili je ostalo bez porodice, država je dužna da ga zaštiti. Dugo se verovalo da je institucionalna zaštita najbolji način staranja o deci o kojoj njihove porodice ne mogu da brinu. Kroz sistem obrazovanja, osobe zaposlene u institucijama su bile obučene da rade sa decom i očekivalo se da će se deci tako pružiti bolji uslovi za rast i razvoj. Ipak, različita istraživanja ukazala su da zaštita dece u okviru institucija i izdvajanje deteta iz porodice, najčešće ima značajne negativne i trajne efekte na razvoj i dobrobit (1-3). Deca koja žive u institucijama češće su žrtve nasilja, lošijeg su zdravlja, imaju niža obrazovna postignuća i niži nivo razvijenosti veština za zapošljavanje, ređe imaju podršku porodice tokom osamostaljivanja. To vodi socijalnom isključivanju dece koja žive u institucijama i izolaciji. Svest o štetnosti institucionalne zaštite i prekida emocionalnih i socijalnih veza usled izmeštavanja, dovela je do pomeranja fokusa zaštite dece sa sistema institucionalnog staranja ka jačanju porodičnog smeštaja (kao alternative institucionalnoj zaštiti) a potom i ka razvoju podrške biološkoj porodici da brine o detetu. U tom smislu, usluge koje se pružaju u porodici i zajednici, a koje za cilj imaju sprečavanje izdvajanja deteta iz porodice, odnosno što brži povratak deteta u porodicu, postaju najvažniji element zaštite ove grupe dece. Princip jačanje usluga u zajednici i napuštanje institucionalne zaštite prepoznat je u okviru UN smernica o alternativnom staranju o deci (4), gde je potvrđena obaveza države da pruži svu moguću podršku biološkoj porodici, a izdvajanje deteta iz porodice opravdano samo kada ni uz podršku porodica ne može da osigura bezbedne uslove za rast i razvoj deteta. Na

nivou Evropske unije kreirane su i Jedinствене evropske smernice za prelazak sa institucionalne zaštite na brigu i podršku u zajednici (5), koje jasno ukazuju na to da je potrebno sistem dečje zaštite transformisati, tako da se smanji njegovo oslanjanje na institucionalnu zaštitu, a uspostavi sistem podrške porodici dece. Drugim rečima, ostanak deteta u porodici i povratak deteta u nju, prepoznaje se kao najvažniji cilj dečje zaštite, a porodica se vidi kao najbolje mesto za rast i razvoj deteta. Mnoge države, uključujući i Srbiju započele su proces transformacije sistema dečje zaštite i načina na koji pružaju podršku deci i porodici.

Kroz proces reforme socijalne zaštite u Republici Srbiji je u poslednjih 10 godina napravljen značajan napredak na polju zaštite dece. Unapređen je sistem porodičnog smeštaja, realizovana reforma centara za socijalni rad i donet pravni okvir koji omogućava razvoj usluga u zajednici. Najveći napredak u zaštiti dece bez roditeljskog staranja ostvaren je na polju smanjenja broja dece u institucijama kroz unapređenje sistema porodičnog staranja. Procenat smanjenja dece u ustanovama je poslednjih deset godina bio konstantan, sa smanjenjem od 10% godišnje. Kao rezultat tog procesa, u institucijama je 2015. godine bilo smešteno tek 13% dece dok je 87% dece koristilo usluge porodičnog smeštaja (6).

Na žalost, značajno manji pomak je ostvaren na planu razvoja podrške porodici i deci u zajednici. Sam proces smanjenja broja dece u ustanovama je postignut povećanjem broja dece na porodičnom smeštaju a ne jačanjem usluga u zajednici.

Na to ukazuju podaci brojnih istraživanja i analiza zakonodavnog okvira.

Izazov takođe predstavlja i činjenica da se broj dece koja se izdvajaju iz porodica u periodu 2007 – 2015. godina povećao za 28%, sa 926 na 1.186 dece godišnje. Pre samog izmeštanja, usluge podrške porodici da brine o detetu koristilo je manje od 5% dece koja su izmeštena, a ista analiza Fakulteta političkih nauka ukazuje da bi u 39% slučajeva izdvajanje skoro sigurno moglo da se prevenira da je porodici pružena dodatna podrška (7). Praksa rada centara za socijalni rad je neujednačena prilikom donošenja odluka o izdvajanju dece, pa stopa izdvajanja varira od 1 do 171 dece na 10.000 dece u zavisnosti od nadležnog centra za socijalni rad (7). Na nedovoljno efikasan sistem podrške porodici da ponovo preuzme brigu o detetu ukazuju i podaci da trećina deca na smeštaju (36%) u ustanovama manjeg kapaciteta živi više od 5 godina, dok u velikim ustanovama čak 85% dece živi više od 5 godina (8). Isto tako, deca u sistemu porodičnog smeštaja ostaju dugo, u proseku oko 4 godine, iako je ovaj oblik zaštite zamišljen kao privremeni smeštaj za dete dok se ne postigne stalnost u detetovom životu (9). Iako je najveći pomak ostvaren u razvoju porodičnog smeštaja, jasno je da ono gubi svoju funkciju kratkotrajne podrške i postaje životni kontekst deteta. Svi ovi podaci ukazuju da podrška porodici da brine o detetu pre izdvajanja skoro ne postoji, kao i da podrška porodici da preuzme brigu o detetu nakon što je dete izdvojeno nije dovoljna.

Ovakvo stanje se može razumeti ukoliko se uzme u obzir i struktura finansiranja sistema socijalne zaštite. Iz sigurnih

sredstava, odnosno sa nacionalnog nivoa finansiraju se usluge smeštaja dece u institucije i porodični smeštaj, a odlučivanje o razvoju i finansiranju usluga podrške porodici prebačeno je na nivo lokalne samouprave, na kojem ne postoje rezervisana sredstva za ovu namenu. Iako je jasno da je postojanje usluga podrške porodici nužno za poštovanje prava deteta na život u porodici, svakoj lokalnoj samoupravi je prepušteno da u skladu sa svojim mogućnostima razvije ove usluge. Na ovaj način sistem prioritizuje alterantivno staranje koje podrazumeva izdvajanje dece iz porodice, dok je briga i podrška porodici iz perspektive finansiranja u drugom planu. Drugim rečima, iako je pravo deteta na život u porodici prepoznato kao važno na nivou javnog diskursa i politika, dizajn sistema socijalne zaštite još uvek kao odgovor na izazove porodice da brine o detetu podržava izmeštanje deteta iz porodice. Može se zaključiti da iako je dosta urađeno na unapređenju alternativnog staranja, Srbiji tek predstoji rad na razvoju brige i podrške porodici u zajednici.

Prepoznavši potrebu za daljom transformacijom ustanova za decu i mlade i razvojem podrške biološkoj porodici Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja je u partnerstvu sa UNICEF-om a uz finansijsku podršku Evropske Unije i Fondacije Novak Đoković razvio uslugu intenzivne podrške porodici u situaciji kada postoji rizik od izdvajanja deteta iz porodice «Porodični saradnik», kao i nacrt planova transformacije ustanova u pružaoce usluga intenzivne podrške porodice (10). Na ovaj način, kroz dalju transformaciju ustanova za decu i mlade planirao je da se razvije podrška biološkoj porodici. Evaluacija usluge «Porodični saradnik», koju je realizovao Republički zavod za socijalnu zaštitu, ukazuje

da je ova usluga efikasna u sprečavanju izmeštanja deteta iz porodice, odnosno da pomaže porodicama da unaprede kvalitet brige o deci. Sa druge strane, kroz planove transformacije jasno se uspostavlja veza između dalje transformacije ustanova i razvoja usluga podrške porodici. Planovi transformacije predviđaju uspostavljanje mreže od sedam ustanova, Centara za decu i porodicu, u okviru kojih bi se formirale regionalne radne jedinice za decu i porodicu i u okviru kojih bi se pružale usluge podrške porodici.

Kako bi se svoj deci koja se na godišnjem nivou izdvajaju iz porodica pružila podrška da nastave da žive sa svojim porodicama, kao i deci koja žive u institucijama da se vrate u svoje porodice, u o okviru plana transformacije ustanova za decu i mlade predviđeno je da kapacitet ovih radnih jedinica iznosi 756 porodica, a bilo bi zaposleno 74 pružaoca usluga. Iako se na ovaj način ne bi u potpunosti prevenirali rizici za izdvajanje dece iz porodica, država bi preuzela veću odgovornost za zaštitu dece i porodica koje su u riziku od izdvajanja iz porodice, odnosno dece koja žive u institucijama. Time bi se nedostatak razvoja usluga na lokalnom nivou donekle otklonio, a otpočelo bi se sa procesom preusmeravanja nacionalnih resursa sa podrške koja u sebi sadrži pretpostavku izdvajanja dece i napuštanje porodice, na jačanje porodice.

**Slika 1.** Teritorijalni prikaz mreže Centara za decu i porodicu



Pitanje koje se postavlja je da li je moguće sprovesti ovu reformu u situaciji racionalizacije resursa u javnoj upravi i uz primenu mera štednje. Drugim rečima, postavlja se pitanje da li se sredstva koja postoje u trenutnom fiskalnom prostoru mogu efikasnije iskoristiti, kako bi se deci pružila blagovremena zaštita u okviru porodice.

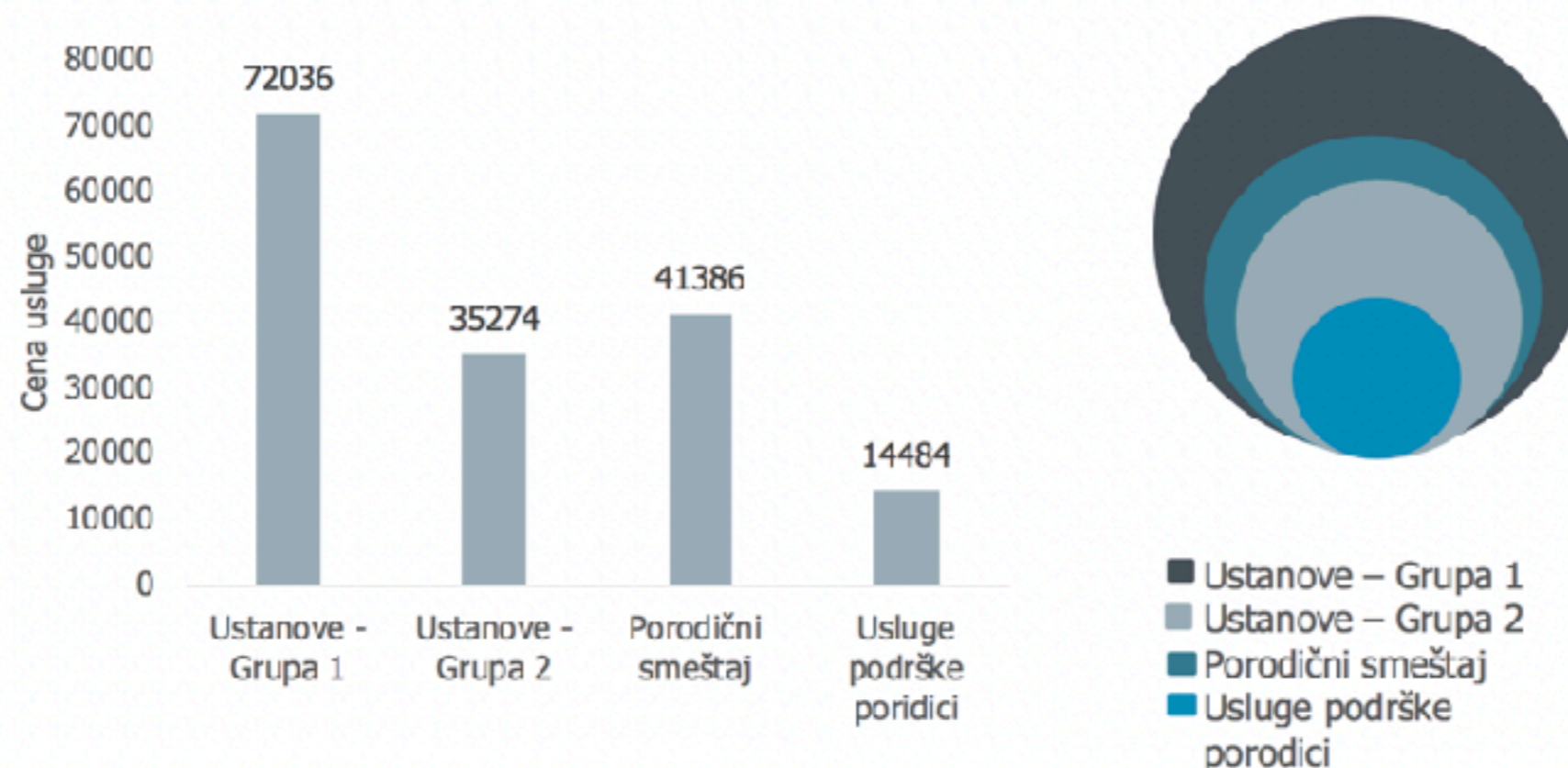
Analiza trenutno raspoloživih resursa i sistema finansiranja usluga smeštaja, ukazuje da je to moguće i opravdano. U daljem tekstu će biti prikazana analiza cena pružanja usluga alternativnog staranja i podrške porodici. Prvo će se predstaviti troškovi usluga domskog smeštaja, porodičnog smeštaja i usluga intenzivne podrške porodici, a zatim razmotriti da li se kroz efikasno pružanje usluge intenzivne podrške porodici ova usluga može uvesti bez dodatnih troškova funkcionisanja sistema ustanova za decu i mlade.

**Trenutno se kroz mrežu ustanova za decu i mlade, na zaštitu dece troši oko 479.848.000 dinara**, što je oko 37% ukupnih troškova ustanova za decu i mlade. Ukupna sredstva koja se izdvajaju sa funkcionisanje ustanova za rezidencijalni smeštaj dece i mladih (bez zavoda sa vaspitanje dece i omladine) su značajno veća i iznose 1.303.217.402 dinara, ali je struktura korisnika takva da deca čine tek trećinu korisnika. **Cena smeštaja u ustanove se na mesečnom nivou kreće se od 30.000 dinara do 160.000 dinara, a u proseku iznosi 50.000 dinara.** Ovo ukazuje na značajne razlike u ceni smeštaja od ustanove do ustanove, od čak i 5 puta, te je potrebno je preispitati navedene razlike.

**Troškovi porodičnog smeštaja su nešto niži od rezidencijalnog i iznose oko 41.000 dinara mesečno.** U cenu porodičnog smeštaja ulaze i ukupni troškovi finansiranja porodičnog smeštaja iz budžetskih sredstava, koji na godišnjem nivou iznosi oko 2.567.013.972 dinara i trošak finansiranja centara za porodični smeštaj i hraniteljstvo, za koje je u Budžetu Republike Srbije planirano 113.847.793 dinara (11). To znači da je **ukupan trošak porodičnog smeštaja za decu oko 2.680.861.765 dinara na godišnjem nivou, odnosno 5 puta više nego što su troškovi rezidencijalnog smeštaja, ali ga isto tako koristi 6 puta više dece nego.**

Kao što je navedeno, osim ovih usluga, poslednje dve godine u Srbiji je UNICEF pilotirao i uslugu porodičnog saradnika, koja predstavlja uslugu podrške porodici kada je dete u riziku da ostane bez roditeljskog staranja. Na osnovu analize troškova koju je izradio Republički zavod za socijalnu zaštitu, cena usluga intenzivne podrške porodici bi po porodici iznosila od 11.406 dinara do 17.562 dinara mesečno po porodici, odnosno u proseku 14.484 dinara (12). Na sledećem grafiku prikazana je cena usluga opisanih grupa usluga.

**Slika 2.** Uporedni prikaz cene usluga alternativnog staranja i usluga podrške porodici



Iz prikazanog je jasno da su usluge intenzivne podrške porodice značajno jeftinije od usluga smeštaja. Kako je evaluacije pokazala da usluga „Porodični saradnik“ daje efekte, kao ključno pitanje postavlja se kako u postojećem fiskalnom prostoru iznaći način da se usluga finansira. Kako bi finansiranje ove usluge bilo stabilno, i dostupno svakom detetu u porodici podjednako, važno je da se finansira sa nacionalnog nivoa.

Ukoliko uzmemo u obzir da bi skoro 39% dece koja su izdvojena mogla da nastave da žive u svojim porodicama uz

podršku, jasno je da bi država kroz organizovanje ovih usluga značajno uštedela, a povećala kvalitet zaštite dece. Uslugu podrške porodici, kada se njenim pružanjem spreči smeštaj deteta u ustanovu, možemo u tom kontekstu posmatrati kao zamenu za skupu uslugu alternativnog staranja. Za detaljnu analizu troškova reforme potrebno je sprovesti detaljno istraživanje na nivou Republike Srbije, ali će u daljem tekstu biti prikazano nekoliko situacija koje ilustruju isplativost otpočinjanja ove reforme. Prikazane su različite situacije korišćenja usluge, i različiti ishodi korišćenja usluge.



Usluga podrške porodici se može koristiti u situaciji kada porodica ne može da samostalno osigura bezbednost deteta, ali to može uz kontinuiranu podršku. U tom smislu, umesto da se dete izmesti iz porodice, može se uputiti na uslugu podrške porodici. U skladu sa gore predstavljenim podacima, ukoliko se spreči institucionalizacija jednog deteta pružanjem usluge koja traje 12 meseci i ukoliko se uzme u obzir da smeštaj traje u proseku 7 godina, uštedelo bi se na sedmogodišnjem nivou u proseku 4.000.000 dinara što je dovoljno da se usluga intenzivne podrške porodici pruži za još 23 porodice. Dakle ova usluga bi se dugoročno isplatila kada bi prevenirala smeštaj i samo u 4% slučajeva. Drugim rečima, ukoliko se spreči smeštaj jednog deteta u sistem alterantivnog staranja, uštedelo bi se dovoljno sredstava da uslugu koristi godišnje još troje porodica narednih 7 godina.

Ukoliko se pak razmatra situacija kada se i pored korišćenja usluge na kraju dete smesti u ustanovu nakon 12 meseci pružanja usluge, ipak bi se zbog toga što bi trošak brige o detetu bio manji van ustanove, nego u ustanovi uštedelo 420.000 dinara u proseku, što je dovoljno da se usluga dostavi u još dve porodice.

Usluga može da se pruža i porodicama nakon izdvajanja deteta iz porodice, kako bi se porodica osnažila da brine o detetu i na taj način skratiti period boravka deteta u ustanovi. Ukoliko se samo za jedno dete dužina boravka deteta u ustanovi skrati za godinu dana, ustanova bi mogla da pruži podršku porodici za 7-oro dece. Iako se ne radi o egzaktnoj analizi, ovi primeri korišćenja usluge ukazuju na mogućnosti koje bi ovakva vrsta usluge otvorila.



Cilj same usluge intenzivne podrške porodici je da se kroz podršku porodicama smanji stopa izdvajanja dece iz porodica, odnosno da se podrži izlazak dece iz sistema alterantivnog staranja u biološke porodice. Ukoliko se pretpostavi da su pružaoci usluga podrške porodici sve vreme radili sa punim kapacitetom od 756 porodica (oko 1.800 dece), procenjena cena pružanje ovakve usluge je 131.398.848 dinara.

Pretpostavimo da je na godišnjem nivou sprečen prijem 25% dece u sistem alternativnog staranja, sistem bi na račun toga uštedeo oko 46.667.493 dinar u datoj fiskalnoj godini. Ovaj primer ukazuje da uz efikasno dostavljanje usluge porodičnog saradnika, postoji prostor da se troškovi zaštite dece bez roditeljskog staranja ili u riziku da ostanu bez istog ne samo održe u datom fiskalnom okviru, već i isplate tokom iste fiskalne godine. Naravno, da bi se ovo tvrdilo potrebno je detaljnije ispitati efekte primene usluge, te je potrebno da se preduzme dublja analiza u narednom periodu, ali predstavljeni podaci pokazuju da je moguće bez povećanja finansijskih sredstava, uz preraspodelu postojećih sprovesti predloženu transformaciju. Na ovaj način, sva deca koja su u riziku od izdvajanja iz porodice dobila bi realnu šansu da ostanu da žive u svojoj porodici.

Ova analiza ukazuje da je jedan od glavnih nedostataka sistema dečje zaštite, kada se radi o deci bez roditeljskog staranja i u riziku da ostanu bez istog, odsustvo podrške biološkoj porodici da brine o detetu. Na nivou sistema ovo se može učiti kroz dugotrajno korišćenje porodičnog i rezidencijalnog smeštaja, čak i u slučajevima kada je moglo da bude prevenirano, što ima štetne posledice za razvoj deteta, a isto tako povećava troškove sistema. Kako bi postojeća sredstva za dečju zaštitu bila efikasnije iskorišćena, a kvalitet socijalne zaštite za najugroženiju dece poboljšan, Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja fokus daljeg razvoja sistema treba da stavi na uspostavljanje i podršku uslugama podrške porodici.



## KORIŠĆENI IZVORI

1. Save the Children. Keeping children out of harmful institutions 2009. Available from: [https://www.savethechildren.org.uk/sites/default/files/docs/Keeping\\_Children\\_Out\\_of\\_Harmful\\_Institutions\\_Final\\_20.11.09\\_1.pdf](https://www.savethechildren.org.uk/sites/default/files/docs/Keeping_Children_Out_of_Harmful_Institutions_Final_20.11.09_1.pdf).
2. Dozier M, Zeanah CH, Wallin AR, Shauffer C. Institutional Care for Young Children: Review of Literature and Policy Implications. Soc Issues Policy Rev. 2012;6(1):1-25.
3. SOS Children's Villages. Ageing out of care 2010. Available from: <https://www.sos-childrensvillages.org/getmedia/460cd5c3-887e-4e54-87f5-734f5370b927/Folder-Ageingoutofcare-RZ-screen.pdf>.
4. UN General Assembly. Guidelines for the Alternative Care of Children, A/RES/64/142 2010. Available from: <http://www.refworld.org/docid/4c3acd162.html>.
5. European Expert Group on the Transition from Institutional to Community-based Care. Common European Guidelines on the Transition from Institutional to Community Based Care 2012. Available from: <http://www.deinstitutionalisationguide.eu/>.
6. Republički zavod za socijalnu zaštitu. Deca u sistemu socijalne zaštite 2015. 2016. Available from: <http://www.zavodsz.gov.rs>.
7. Žegarac N, Milanović M. Istraživanje uzroka smeštaja, procesa donošenja odluka i ishoda za decu na porodičnom i rezidencijalnom smeštaju. In: Žegarac N, editor. U lavirintu socijalne zaštite. Beograd: Fakultet političkih nauka; 2014. p. 125 - 219.
8. Republički zavod za socijalnu zaštitu. Izveštaj o radu ustanova za decu i mlade za 2011. godinu 2016. Available from: <http://www.zavodsz.gov.rs>.
9. Republički zavod za socijalnu zaštitu. Izveštaj o radu centara za porodični smeštaj za 2015. godinu 2016. Available from: <http://www.zavodsz.gov.rs>.
10. Republički zavod za socijalnu zaštitu. Pilotiranje usluge "Porodični saradnik" i evaluacija rezultata pružanja usluge 2016. Available from: [http://www.unicef.rs/wp-content/uploads/2016/09/Pilotiranje\\_usluge\\_PS.pdf](http://www.unicef.rs/wp-content/uploads/2016/09/Pilotiranje_usluge_PS.pdf).
11. Raspodele sredstava ustnaovama socijalne zaštite po Zakonu o budžetu Republike Srbije za 2017. godinu, "Sl. glasnik RS", br. 99/2016 (2016).
12. Stanić K. Cena koštanja usluge porodični saradnik. 2016.