

Рани развој – унапређење јавних политика

ОСНАЖИВАЊЕ УГРОЖЕНИХ ПОРОДИЦА

Породица јесте и треба да буде основни носилац здравља и развоја детета. Овај кратак преглед стања и политике садржи конкретне информације о концепту интензивне бриге о породици, као и препоруке за унапређивање подршке породици.

Институционализација се глобално сматра лошом политиком и повредом људских права

Ниједно дете не треба да буде издвојено из породице због инвалидитета или сиромаштва.

За друштво у ком сва деца расту у брижном породичном окружењу

Међународне конвенције, домаћи закони, резултати истраживања, као и стратешки оквир Србије, сагласни су у једном: деца се најбоље развијају када одрастају у породичном окружењу. И економске анализе говоре у прилог овом општем консензусу: живот у породичном окружењу мање кошта друштво у поређењу са трошковима живота детета у установи, чак и када се урачунају и трошкови услуга раног развоја детета усмерених ка подршци породици. То посебно важи за децу са инвалидитетом.

Међутим, деца са инвалидитетом се чешће смештају у установе, а модел финансирања институционалне подршке је и даље финансијски одрживији од подршке услугама за децу у породици, упркос очигледним предностима подршке породици. Важно је обезбедити да национални стратешки оквир Србије садржи програме и мере који ће омогућити делотворно спровођење стратешког оквира. Кроз истраживања и праксу, формулисане су јасне и спроводиве препоруке засноване на недвосмисленим налазима: улагање у подршку породици је корисно за децу и друштво и додатно доноси уштеде јавних средстава.

Широм света, милиони деце са инвалидитетом се издвајају из својих породица и смештају у домове за децу без родитељског старања, резиденцијалне школе, психијатријске установе и установе социјалне заштите (1). У Србији је скоро 800 деце на домском смештају, а још 5.300 је издвојено из својих и смештено у хранитељске породице. Ако се деца са инвалидитетом смештају у хранитељске породице, изузетно је велика вероватноћа да ће, кад одрасту, бити смештена у домове.

Живот у установи води у искљученост.

Институције су се некада сматрале за најбољи начин збрињавања угрожене деце. Међутим, подаци показују да, у поређењу са квалитетним услугама у заједници, институционално збрињавање увек даје слабије исходе у погледу квалитета живота и води у социјалну искљученост до краја живота (2).

Смештај деце у установе се негативно одражава на развој њиховог мозга.

Код веома мале деце, чак и релативно кратак боравак у установи може да има негативне ефекте на развој мозга и да остави доживотне последице на њихову емоционалну добробит и понашање (2). Истраживања су показала да мала деца смештена у установу пре навршених шест месеци живота испољавају дугорочно кашњење у развоју (3). Чак и у добро уређеним установама са довољно запослених, деца се суочавају са већим ризицима по свој живот и здравље у поређењу са децом која одрастају у породици.

Стабилно породично окружење може да спречи негативне ефекте различитих проблема.

Један од водећи медицинских часописа, *Лансеџ* (Lancet), истакао је да су, уз добру подршку, информисани и брижни родитељи способнији да се изборе са ефектима сиромаштва или других неповољних околности. Подршка родитељима како би се унапредило њихово знање, пракса и вештине од суштинског је значаја да би се деци пружице веће шансе за оптималан развој (3).

Стратешки оквир је јасан: подршка биолошкој породици, унапређење развоја услуга у заједници и превенција институционализације

Уједињене нације, Европска унија и национални законодавни и стратешки оквир обавезују државу да штити интересе детета тако што ће пружити подршку породици детета.



На основу Конвенције о људским правима деце (КПД) и Конвенције о људским правима особа са инвалидитетом (КПОСИ), владе широм света су се обавезале да обезбеде да сва деца, без обзира на способности или инвалидитет, уживају своја права без икакве дискриминације. Србија је потврдила обе конвенције.

→ Помоћ родитељима

КПД истиче (у чл. 18) да „државе чланице пружају родитељима и законитим старатељима одговарајућу помоћ у обављању дужности васпитавања детета”.

→ Ни у ком случају није дозвољено издвајање због инвалидитета

КПОСИ наглашава улогу породице као природне јединице друштва и наводи: „Ни у ком случају се дете неће раздвајати од родитеља на основу инвалидитета било детета или једног или оба родитеља” (чл. 23) (4).

→ Спречавање издвајања

Смернице УН за алтернативно старање о деци (5), наглашавају да „организације и органи треба да уложе све напоре да спрече одвајање деце од њихових родитеља или примарних старалаца, осим у случајевима када то налаже најбољи интерес детета” (чл. 154).

→ Већа подршка породици

У Програму реформи политике запошљавања и социјалне политике Владе Србије (6) утврђен је циљ „повећање подршке породици у ризику, наставак процеса деинституционализације и развој ванинституционалних услуга у заједници”.

→ Подршка услугама социјалне заштите

У Акционом плану за Поглавље 23, који је припремила и усвојила Влада Србије, артикулисана је обавеза коју је Влада преузела да штити интересе детета тако што ће оснаживати биолошку породицу организовањем услуга социјалне заштите као подршке деци са интелектуалним сметњама и њиховим породицама „у циљу превенције институционализације” (7). Акционим планом је предвиђено и оснивање центара за подршку породици у 4 града (до 2019), у контексту трансформације домова за децу.

ПОЛОЖАЈ ДЕЦЕ СА ИНВАЛИДИТЕТОМ У СРБИЈИ

→ Унапређење законодавног оквира

Последњих година, доста је урађено на унапређењу положаја деце доношењем бољих закона и јавних политика које уређују обавезе Владе према деци, са акцентом на социјалном укључивању деце са инвалидитетом.

→ Јака политика, слабо спровођење

Међутим, деца погођена тешкоћама и даље живе у условима који знатно умањују њихове шансе за одрастање у окружењу које им омогућава оптималан развој. Према индексу дечије заштите, Србија је остварила добре резултате у домену јаких закона и политике о заштити деце са инвалидитетом, али слабије

результате у домену њиховог спровођења (приступ услугама и капацитет пружалаца услуга) (8).

➔ Ниска стопа издвајања уз слабу подршку породици

Систем у Србији карактерише ниска стопа издвајање деце, уз слабу подршку биолошким породицама. Из своје породице је издвојено само 8 од 10.000 деце, што је значајно мање него у земљама западне и северне Европе (где стопа издвајања износи 13–32 на 10.000 деце) (10). Истовремено, у Србији је степен подршке биолошкој породици веома низак.

➔ Трансформација установа

Влада Србије спроводи трансформацију установа социјалне заштите, упоредо са развојем услуга социјалне заштите у заједници помоћу којих се породицама пружа подршка за бригу о деци. У Србији је законом забрањен домски смештај деце узраста до три године у установе, што је довело до значајног смањења броја деце тог узраста у установама (9).

➔ Кад се одвоје од породице, деца остају одвојена

Подаци сугеришу да систем подршке породици да поново преузме бригу о детету није ефикасан: трећина деце смештене у мање домове (36%) и 85% деце смештене у веће домове остаје тамо дуже од 5 година (12). Слично томе, деца дуго остају и на хранитељству (просечно 4 године), иако је хранитељство замишљено као привремена услуга (13).

➔ Смањен број деце на домском смештају

Број деце која живе у установама је значајно смањен. На домском смештају је 2000. године било 3.554, а 2015. – 767 деце. Међутим, укупан број деце која улазе у систем социјалне заштите није смањен, већ је у наведеном периоду повећан за 10%. То указује на континуиран тренд



раста у издвајању деце као мере заштите. Позитивно је то што се већина те деце (87%) упућује на породични смештај, а мањи део (13%) на домски смештај (14).

➔ Побољшано хранитељство

Смањење броја деце на домском смештају остварено је повећањем броја деце на хранитељству, а не јачањем услуга у заједници (15). Међутим, напредак није довољан у погледу јачања подршке породици и деци у заједници.

➔ Потенцијал домова за децу

Домови за децу који се налазе у градским подручјима потенцијално нуде добре људске и физичке ресурсе који

би се могли ставити у функцију раног развоја деце која расту у условима вишеструке депривације и у ризику од издвајања. Широка и разграната мрежа домова за децу у Србији ће се или реформисати и прерасти у механизам подршке породици, или постепено изгубити на значају као ресурс за децу. Тиме би Србија остала без националних механизма за интервенисање и одговор на потребе најугроженијих породица са децом у ситуацији када су услуге које се финансирају из локалних буџета недовољно развијене.

ПРЕОСТАЛИ ИЗАЗОВИ

→ Географске разлике

Присутне су изузетно високе разлике између општина у стопи издвајања деце из породице, као и у коришћеном облику алтернативног старања. Стопа издвајања деце се креће од 1 до 171 на 10.000 деце, зависно од надлежног центра за социјални рад (171 у Црној Трави, 128 у Панчеву, 127 у Крушевцу, а 1 у Лајковцу) (16). Изражене су и разлике у коришћеном облику алтернативног старања – од 3% до 44% издвојене деце се смешта у установе, у зависности од општине у којој дете живи, по одлуци локалног центра за социјални рад (17).

→ Структура финансирања социјалне заштите не иде укорак са усвојеном политиком

Услуге домског и породичног смештаја се финансирају из сигурних извора, тј. са националног нивоа, док су развој и финансирање услуга подршке породици у надлежности локалних самоуправа и зависе од њихових капацитета. Услед тога, сигурно финансирање (из државног буџета) је обезбеђено за алтернативно старање, које подразумева издвајање, док је финансирање услуга подршке породици, које су најважније за добробит детета, у пракси неизвесно (из локалних буџета) (15).

→ Фрагментиране услуге за дете и породицу

Породицама са децом се у оквиру различитих система пружа некоординисана и неусклађена подршка. Постојећа координација рада на случајевима је ограничена, а дете добија услуге у различитим ресорима, од различитих пружалаца и на различитим местима. То одузима много времена и још више ограничава могућности за запослење, а породицу излаже још већем стресу и фрустрацији. За бољу

координацију, потребно је да центри за социјални рад ревносно примењују вођење случајева и координацију, што подразумева и савесну примену дефинисаних процедура поступања.

→ Услуге социјалне заштите нису ни једнако развијене, ни равномерно заступљене

У последњих 15 година, систем социјалне заштите је интензивно учествовао у развоју услуга у функцији очувања породице (тј. останка детета у породичном окружењу). Конкретно, развијен је низ услуга као алтернатива институционалној заштити: дневни боравак за децу са инвалидитетом, предах, повремено хранитељство, неформалне родитељске групе за самопомоћ, као и услуге интензивне подршке породици.

Да ли ће породица и дете добити потребну подршку и услугу у великој мери зависи од тога у ком месту у Србији живе.

→ Недовољно се улаже у инструменте за подршку породици

Систем је суочен са великим потребама, а слабом инфраструктуром и реализацијом услуга. Осим развојних саветовалишта или специјализованих центара на секундарном и терцијарном нивоу, инфраструктура за пружање услуга у периоду од рођења до навршене три године је неразвијена. Патронажне сестре и ромске медијаторке су у прилици да препознају могуће проблеме детета и породице и да их упуте на одговарајуће ресурсе у заједници. Међутим, ове механизме треба даље развијати.



ПИЛОТИРАЊЕ ИНТЕНЗИВНЕ ПОДРШКЕ ПОРОДИЦИ

Анализа показује да би се 39% случајева издвајања деце из породице могло спречити ако је породици доступна додатна подршка (11).

Пилотирана је нова услуга усмерена ка превенцији издвајања деце из породице. Услуга „**породични сарадник**” је у Србији успешно пилотирана за децу са инвалидитетом почев од 2015. године, уз подршку ЕУ, UNICEF-а и Фондације Новака Ђоковића, у сарадњи са Министарством за рад, запошљавање, борачка и социјална питања и Републичким заводом за социјалну заштиту.

Ова нова услуга је првенствено намењена породицама у ризику од издвајања деце због бојазни у вези са капацитетима породице да брине о њима. Породични сарадници пружају подршку код куће, као и у локалној заједници, у складу са потребама детета и породице. Услуга је интензивна (најмање једном седмично), њено трајање ограничено (највише годину дана), а пружају је компетентни, квалификовани стручни радници у области дечије заштите.

Породични сарадници су усмерени на родитељске компетенције, породичне и друштвене односе, практичну подршку, подршку образовању и унапређењу здравља деце, или повратак детета у породицу, уз учешће различитих актера. Евалуација услуге „породични сарадник” указује на важне налазе захваљујући којима се могу остварити бољи резултати:

- Напредак је остварен у 80% породица у којима је услуга реализована.
- Ефекат услуге „породични сарадник” је то да деца остају у породици захваљујући побољшању породичних

односа, унапређењу родитељских вештина, смањењу занемаривања детета и насиља над њим и општем побољшању животних околности породице. Такође је евидентно редовније похађање школе и постизање бољег успеха, што се сматра важним индикаторима за добробит детета (14).

И СА МАЊЕ СРЕДСТАВА СЕ МОЖЕ УРАДИТИ ВИШЕ

Прерасподелом постојећих буџетских средстава, могла би да се оствари боља заштита деце у породици и у значајној мери предупреди институционализација, показује анализа расположивих ресурса и система финансирања услуга смештаја (15).

Заштита деце путем домског смештаја је најскупља опција са становишта јавних финансија. Трошкови мреже установа за децу и младе се данас процењују на 480.000.000 динара годишње и представљају око 37% укупних трошкова установа. Месечни трошкови домског смештаја се крећу од 30.000 до 160.000 динара, тј. просечно **50.000 динара**, што указује на значајне разлике међу институцијама у цени смештаја (и до пет пута) и намеће потребу за преиспитивање тих разлика.

Процењена цена интензивне подршке породици креће се од 11.400 до 17.500 динара месечно по породици, тј. просечно **14.500 динара**, што је значајно ниже од услуга домског смештаја (19). Ширење ове услуге је сврсисходно само ако је квалитет њене реализације на највишем нивоу и ако је доступна у целој земљи. Пошто евалуација доказује да услуга „породични сарадник” даје резултате, кључно питање је како обезбедити њено финансирање у оквиру постојећег фискалног простора.

У случајевима када држава интервенише у породицама чија деца одрастају у условима изузетне угрожености,

данас је једино решење издвајање детета из породице. Потребна је интервенција на државном нивоу која би се на јединствен начин реализовала у свим општинама и која би се заснивала на оснаживању породице, а не на смештају деце у систем заштите.

У наставку су изложени модели који илуструју економичност увођења услуге интензивне подршке породици, у зависности од услова пружања услуге.

- ➔ Услуге подршке породици се могу пружати у ситуацији када породица не може сама да осигура безбедност и подстицајну негу детета, али би могла уз континуирану подршку. У том контексту, уместо издвајања детета из породице, породица се може упутити на услугу интензивне подршке. У складу са горенаведеним подацима и с обзиром на просечно трајање домског смештаја од 7 година, превенција институционализације једног детета пружањем услуге у трајању од 12 месеци донела би уштеду од чак 4.000.000 динара у периоду од 7 година. Та уштеда је довољна да се обезбеде услуге интензивне подршке за још 23 породице.
- ➔ Чак и ако дете буде смештено у установу по истеку дванаестомесечног пружања услуге, уштедело би се довољно средстава (просечно 420.000 динара) да се услуге пруже још двома породицама, захваљујући нижим трошковима ванинституционалне бриге о деци.
- ➔ Породице чија су деца издвојена би и даље могле да користе услуге да би оснажиле своје капацитете за бригу о деци и да би боравак у установи био што краћи. Ако се боравак једног детета у установи скрати за једну годину, уштеда би омогућила пружање подршке породицама још седморо деце.

- Под претпоставком да пружаоци услуга све време раде пуним капацитетом (756 породица или око 1.800 деце), процењени трошкови услуга подршке породици би износили око 131.500.500 динара. Ако би се број деце која годишње уђу у систем алтернативног старања смањило за 25%, систем би у датој фискалној години уштедео око 46.500.000 динара.

Трансформација установа за смештај деце могућа је прерасподелом постојећих средстава, без потребе да се она повећају. Тако би сваком детету у ризику од издвајања била пружена реална шанса да остане у својој породици.



ПРЕПОРУКЕ

- **Породица на првом месту.** Важно је развијати и ширити услуге интензивне подршке породици које су предвиђене законом, али су за сада присутне само у пилот-општинама.
- **Финансијска подршка породици.** Треба обезбедити програме финансијске подршке најугроженијим породицама чија су деца у ризику од издвајања. Сиромаштво не сме да буде фактор за издвајање детета из породице. Стога треба спровести посебне мере за боље усмеравање подршке и већи обухват деце са инвалидитетом, као и за унапређење мера усмерених ка најмаргинализованијем становништву да би му се омогућио приступ новчаним давањима.
- **Унапређење система финансирања.** Потребно је припремити дугорочни план за преусмеравање буџетских средстава са домског смештаја ка услугама интензивне подршке породици. За успешан наставак процеса деинституционализације, неопходно је изградити план трансформације установа да би се, са смањењем броја корисника у установама, ефикасније искористили постојећи инфраструктурни и стручни ресурси.
- **Подршка развоју ванинституционалних услуга.** Потребно је обезбедити и финансијска средства и стручне капацитете за ширење и развој других услуга у заједници, попут интензивне подршке породици, дневних центара који раде са родитељима и бољег вођења случајева, тако да породице лакше дођу до здравствених услуга, услуга бриге о деци и неформалних активности у заједници.
- **Даље јачати сроднички смештај.** Влада треба више да ради на развоју сродничког смештаја и сродничког хранитељства како би деца која не могу да живе у својој биолошкој породици могла да остану у широј породици кад год је то могуће. То обухвата и пружање додатне саветодавне подршке сродничким породицама.

Влада Републике Србије и UNICEF

Током протеклих година, UNICEF је пружао подршку Влади у унапређивању стручних капацитета и система извештавања у одговарајућим ресорима (здравство, просвета и социјална заштити). Систем деције заштите улаже више напора у организацију услуга за подршку породицама у највећем ризику.

UNICEF, 2013. *The State of the World's Children 2013*; (2) *The Common European Guidelines on the Transition from Institutional to Community-based Care* (2012), European Expert Group on the Transition from Institutional to Community-based Care; (3) UNICEF, 2016, *Young Child Wellbeing – The Role of Home Visiting: Regional Recommendations*, Version 3.11.2016; (4) UN (2006), *The Convention on the Rights of Persons with Disabilities*; (5) United Nations, General Assembly, HUMAN RIGHTS COUNCIL, GE.09-14213 (E) 160609; (6) Government of Serbia (2016), *Employment and Social Reform Program*; (7) Republic of Serbia Negotiation Group for Chapter 23, *Action Plan for Chapter 23*, 3.6.2.2., (2015); (8) Childpact, (2016). *Child Protection Index – Serbia*; (9) Republic Institute for Social Protection (2015), *Report on the work of institutions for the placement of children and the young*. (10) Milanović, M., Žegarac, N. (2014). *Rezultati analize podataka iz baze Ministarstva rada i socijalne politike*. U N. Žegarac (Ur.), *U lavirintu socijalne zaštite*. Beograd: Univerzitet u Beogradu, Fakultet političkih nauka; (11) Žegarac, N., Burgund, A., Milanović, M. (2014). *Uzorak dece na smeštaju – rezultati istraživanja*. U N. Žegarac (Ur.), *U lavirintu socijalne zaštite*. Beograd: Univerzitet u Beogradu, Fakultet političkih nauka; (12) Republički zavod za socijalnu zaštitu (2016). *Izveštaj o radu ustanova za decu i mlade za 2011. godinu*; (13) Republički zavod za socijalnu zaštitu (2016). *Izveštaj o radu centara za porodični smeštaj za 2015. godinu*; (14) Republic Institute for Social Protection (2016). *Piloting the Family Outreach Service and Evaluation of the Service Provision Outcomes: Study Summary*; (15) UNICEF, 2017. *Unapređenje dečje zaštite kroz iznalaženje rešenja u okviru postojećeg fiskalnog prostora*; (16) Žegarac N., Milanović M. (2014). *Istraživanje uzroka smeštaja, procesa donošenja odluka i ishoda za decu na porodičnom i rezidencijalnom smeštaju*. U Žegarac N, ur. *U lavirintu socijalne zaštite*. Beograd: Fakultet političkih nauka; (17) Janša, M., Milanović, L. (2015). *Trenutno stanje socijalne zaštite u gradovima*. Neobjavljen izveštaj; (18) Raspodela sredstava ustanovama socijalne zaštite po Zakonu o budžetu Republike Srbije za 2017. godinu, *Sl. glasnik RS*, br. 99/2016 (2016); (19) Stanić K. (2016). *Cena koštanja usluge porodični saradnik*; (20) UNICEF, *Оснаживање биолошке породице деце – Анализа услуге породични сарадник за породице са децом са сметњама у развоју*.