

## SOCIJALNA ZAŠTITA MALOLETNIH DELINKVENATA U TRANZICIJSKOM DRUŠTVU SRBIJE

### **Sažetak:**

Predmet ovog rada jeste sinteza dosadašnjih ideja naučne, stručne i političke javnosti o tome u kom pravcu treba da se kreće reforma sistema socijalne zaštite u tranzicijskim društvima koja sa odnosi na decu i maloletnike sa delinkventnim ponašanjem. Osnovni cilj rada je kritička analiza reformskih ideja i ukazivanje na određene dileme i kontroverze koje su pogledu reformskih zahvata u ovoj oblasti javljaju.

Analiza ukazuje da je moguće identifikovati tri osnovna pravca reforme sistema socijalne zaštite maloletnih delinkvenata. To su decentralizacija, redefinisanje funkcija, standarda usluga i deinstitutionalizacija. Ovi glavni pravci reforme sistema socijalne zaštite zasnivaju se na nekoliko ključnih principa kao što su: prava i najbolji interes deteta i maloletnika; pluralitet (alternativnost) usluga i pružaoca; participacija/partnerstvo korisnika, socijalnih službi i drugih institucija lokalne zajednice; podrška roditeljstvu i očuvanju porodice; rano otkrivanje dece u riziku; podizanje kvaliteta i kontinuirano usavršavanje stručnog rada.

U sklopu ovih identifikovanih pravaca i principa reforme posebna pažnja se posvećuje pitanjima prevencije u socijalnoj zaštiti, institucionalnih i vaninstitucionalnih mera i metoda zaštite maloletnih prestupnika (koje se sprovode u sistemu socijalne zaštite), koncepcije i standarda usluga socijalnih službi, načina evaluiranja i podizanja kvaliteta stručnog rada, alternativnih oblika socijalne zaštite ove grupacije dece i drugo.

**Ključne reči:** socijalna zaštita, tranzicija, reforma, maloletnička delinkvencija.

---

153 Odeljenje za prevenciju i tretman poremećaja ponašanja Fakulteta za specijalnu edukaciju i rehabilitaciju Univerziteta u Beogradu/Faculty of special education and rehabilitation, University of Belgrade, Visokog Stevana 2, 11 000 Beograd, Srbija/Serbia. E-mail: alex7@eunet.rs

154 Odeljenje za prevenciju i tretman poremećaja ponašanja Fakulteta za specijalnu edukaciju i rehabilitaciju Univerziteta u Beogradu/ Faculty of special education and rehabilitation, University of Belgrade, Visokog Stevana 2, 11 000 Beograd, Srbija/Serbia. E-mail: zuniceva@eunet.rs

155 Odeljenje za socijalnu politiku i socijalni rad Fakulteta političkih nauka Univerziteta u Beogradu/ Faculty of political science, University of Belgrade, Jove Ilića 167, 11 000 Beograd, Srbija/Serbia. E-mail: brkicmiroslav@ikomline.net

## UVOD

U stručnoj i naučnoj javnosti tranzicijskih društava postoji manje ili više izražena saglasnost da su promene u sistemu socijalne zaštite kao delu savremenih sistema socijalne politike neophodne. U isto vreme, karakter i pravci tih promena nisu još uvek dovoljno jasni. Sam izraz „tranzicija“ koji se vrlo često koristi kao sinonim za sve postkomunističke zemlje govori o intenzivnom prelazu iz komunističkog u novo društveno razdoblje: to novo je najčešće definisano na ekonomskom i političkom planu. U području ekonomije radi se o prelasku iz planske, centralizovane državno-vlasničke u tržišnu, pluralističko-vlasničku ekonomiju. Na političkom nivou radi se o prelazu iz jednostranačkoga, nedemokratskog u višestranački, demokratski poredak.

Iako se čini da je cilj tranzicije kao društvenog procesa jasan (privatizacija, tržišno društvo, politički pluralizam, demokratski sistem), problem postaje njegov tok, „brzina“ i naročito – socijalne posledice ove korenite društvene transformacije. Očito je da tranzicija ne predstavlja samo proces radikalnih promena u ekonomiji i svojinskim odnosima društva. Ona je isto toliko i specifičan proces koji duboko zadire u društvene odnose i strukture, društvenu svest, kulturu i društvene vrednosti, sistemsko-institucionalne promene, ali i u način života ljudi (Jugović, Simeunović, 2007).

Aktuelno socijalno i političko stanje u tranzicijskim društvima jugoistočne Evrope i bivšeg SSSR-a potvrđuje činjenicu da su socijalna politika i socijalna zaštita jedno od centralnih pitanja tranzicije. Tranzicija političkog, ekonomskog, socijalnog i vrednosnog sistema dovodi do preokreta logike socijalne politike, što će ostaviti traga i na karakter sistema socijalne zaštite i njegovih institucija. Socijalna politika i socijalna zaštita treba da u tržišnim društvima apsorbuju i štite od rizika koji se javljaju kao sporedni efekat „normalnog“ funkcionisanja kapitalističke tržišne privrede – poput siromaštva, porodičnih problema, nezaposlenosti, starosti, itd.

Izglede sistema i institucija socijalne zaštite ponajviše će zavisiti od rešavanja mnogih tranzicijskih dilema i načina na koji će nosioci političke moći i načno-stručna javnost odgovoriti na njih. Glavna politička dilema u uslovima tranzicije je kako zasnovati društveno poverenje, očuvati stabilnost političkog poretka, zadržati popularnost u biračkom telu (i ličnu i partijsku), i u isto vreme uspešno izvršiti tranziciju. Zatim, sa jedne strane, postoji potreba za privatizacijom svojine, liberalizacijom cena i stabilizacijom državnog budžeta, koju sa druge strane prati snažan pritisak na povećanje budžetskih rashoda usmerenih ka socijalnim transferima, uslugama i socijalnoj infrastrukturi.

Iskustva zemalja u tranziciji pokazuju da su sve vlade imale tešku dilemu između opredeljenja za oštri i kratki „tranzicioni šok“ ili sporije reforme sa tendencijom da se one što sporije odvijaju ili čak odlože zbog socijalnog pritiska i uskostranačkih političkih koristi. Tranziciju prati „hronični nedostatak vremena“ usled socijalne nesigurnosti, visoke nezaposlenosti, siromaštva i značajnog prisustva mnogih društvenih devijacija, a posebno kriminala i njegovih najtežih oblika (poput organizovanog kriminala, korupcije, kriminala nasilja, itd). Važna socijalno-politička dilema je i da li, i u kojoj meri, vlada treba da dopusti tzv. spontane supstitute socijalne politike ili „necivilnu ekonomiju“ kao što je, na primer, siva ekonomija, i to pre svega zbog stabilnosti političkog i socijalnog poretka.

U trenutku kada država stvara tržišni sistem privrede uz prisustvo brojnih socijalnih problema, i kada se od socijalne zaštite očekuje da u isto vreme bude i što efikasnija i što jeftinija za državu, nije jednostavno pronaći „pravu meru“ između dva osnovna ideološka koncepta socijalne zaštite (Colby, 1989). Prvog ili rezidualnog koji je zasnovan na vrednostima ekonomskog individualizma i slobodnog preduzetništva. On je baziran na premisi da socijalna zaštita deluje samo onda kada su „oštećeni prirodni kanali“ kroz koje pojedinac treba da zadovoljava svoje potrebe, a to su porodica i tržišna ekonomija. I drugog, institucionalnog koji polazi od vrednosti sigurnosti, jednakosti i humanitarizma. Institucionalni koncept vidi socijalnu zaštitu kao legitimnu funkciju modernog društva koja pomaže pojedincima i grupama da postignu pun razvoj svojih kapaciteta u pogledu samo-ispunjenja, standarda života i zdravlja.

U situaciji „hronično“ ograničenog budžeta i stalnog pritiska nezadovoljnih društvenih i profesionalnih grupa (ali i pritiska međunarodnih finansijskih institucija za smanjenjem socijalnih transfera), često je teško pronaći pravi kompromis između ova dva osnovna koncepta socijalne zaštite. Zato se i događa da političari vođeni „prirodnom logikom“ utilitarizma intervenišu tamo gde su pritisci na vladu najveći. U takvoj „logici“ lako se zaboravljaju mnoge marginalne socijalne grupe. To se odnosi i na populaciju maloletnih delinkvenata, osim u pojedinačnim situacijama kada pojedina teška krivična dela maloletnika izazivaju zabrinutost javnosti ali i moralnu paniku. Upravo sistem socijalne zaštite maloletnih prestupnika ovde predstavlja predmet rada i to iz više naučnih i praktičnih razloga.

Sistem i institucije socijalne zaštite predstavljaju ključnu kariku unutar organizovanog i formalnog sistema društvenog reagovanja na kriminal dece i maloletnika. Najopštija društvena uloga socijalne zaštite jeste bavljenje zaštitom interesa dece i maloletnika. Službe socijalne zaštite polaze od stanovišta da je kriminalitet dece i maloletnika manifestacija smetnji u socijalnom razvoju i zadovoljavanju njihovih socijalnih potreba. Najopštiji socijalno-politički cilj učešća socijalnih službi u društvenom reagovanju je humanizacija društvenih odnosa i humano postupanje sa onim delom populacije koja zbog uzrasnih, razvojnih i psihičkih karakteristika (ili ukupne bio-psiho-socijalne zrelosti) nema isti odnos prema izvršenom krivičnom delu kao što to imaju odrasli prestupnici.

Kada govorimo o institucijama socijalne zaštite sa razlogom najveću pažnju treba posvetiti organu starateljstva ili centru za socijalni rad. Ova institucija ima nezamenljiv značaj u društvenom reagovanju na maloletnički kriminal i uopšte na sve oblike maloletničkog prestupništva. U krivično-procesnom smislu centar za socijalni rad ima dvostruku ulogu: s jedne strane, pomoćnog organa kome sud nalaže ili poverava vršenje određenih poslova, a s druge strane, organa koji ima i samostalnu nadležnost u toku trajanja postupka prema maloletnicima i koji može uticati svojim odlukama na sam tok postupka.

Pored učešća u krivičnom postupku i davanja mišljenja sudu u pogledu izricanja adekvatne krivične sankcije, centar za socijalni rad ima druge normativno definisane uloge koje spadaju u domen izvršenja krivičnih sankcija: od sprovođenja sudski izrečenih vaspitnih mera, praćenja zavodskih mera i izvršenja kazne maloletničkog zatvora, do postpenalnog prihvata maloletnika i primene različite palete porodično i socijalno-zaštitnih mera prema maloletniku i njegovoj porodici. Zbog svih ovih uloga organ starateljstva predstavlja instituciju preko koje se ova društvena devijacija u potpunosti „prelama“.

U ovom radu, kao cilj, autori pokušavaju da identifikuju, sintetizuju i kritički ocene ključne okvire i pravce reforme sistema socijalne zaštite maloletnih delinkvenata koji se aktuelno dešavaju u kontekstu srpskog tranzicijskog društva. Takođe, želimo da ukažemo na potrebu za još promišljenijim i utemeljenijim procenama o tome „kuda vode“ pojedine ideje i reformski zahvati u ovoj važnoj društvenoj oblasti.

## SLABOSTI SISTEMA SOCIJALNE ZAŠTITE MALOLETNIH DELINKVENATA

U naučnoj i stručnoj javnosti postoji mišljenje da su promene u sistemu socijalne zaštite maloletnih delinkvenata neophodne, jer postoje brojne slabosti: sistemske, metodološke, organizacione, kadrovske, normativne, itd. Kao važni problemi sistema socijalne zaštite maloletnih delinkvenata u Srbiji koji treba da budu predmet normativnih, stručno-metodskih i organizacionih promena izdvajaju se sledeći (Brkić, 2005, Jugović, 2006):

- problem normativnih ovlašćenja organa starateljstva: spajanje pravne i socijalne zaštite zbog čega se narušava princip pravičnosti;
- prenatrženost administrativnih na račun stručnih funkcija organa starateljstva;
- preopterećenost tzv. dijagnostičkim postupkom što utiče na nedostatak vremena za sprovođenje vaspitnih mera ili mera nadzora;
- prevelika usmerenost, u proceni vrste vaspitne mere, ka težini krivičnog dela a manje ka potrebama i potencijalima maloletnika (stavljanje u poziciju sudija): istraživanje je pokazalo da među stručnjacima organa starateljstva odlučujući uticaj na formulisane mišljenja o najadekvatnijoj vaspitnoj meri imaju: 1) težina krivičnog dela; 2) stav prema izvršenom krivičnom delu i 3) stepen duševne razvijenosti!;
- dominacija kliničkog modela u radu i medikalizacija kategorijalnog aparata što stvara preteranu „orijentaciju ka negativnom“ u fazi procene (traga se za propustima, nedostacima, slabostima), a manje ka zdravim i pozitivnim potencijalima maloletnika);
- nepostojanje koncepta teorijskih osnova delovanja što se izražava i kroz problem osnovnih definicija „dijagnostičkih kategorija“ i njihovog skaliranja ili stepenovanja (kako očekuje Zakon);
- slabost praćenja maloletnika koji su smešteni u institucijama zbog ograničenosti vremenske, finansijske i tehničke prirode;
- nedovoljna efikasnost i metodološka jednodimenzionalnost;
- organizacione i metodološke teškoće u ostvarivanju prevencije;
- nepostojanje sistemski razrađene standardizacije vrednosti, strukture, procesa, usluga i ishoda rada službi socijalne zaštite u ovoj oblasti;
- pretvaranje ustanova za smeštaj maloletnika u ustanove za smeštaj odraslih;
- nepostojanje više modaliteta i programa smeštaja različitih i heterogenih podgrupa maloletnih prestupnika;
- problemi uspostavljanja što manje restriktivnog životnog ambijenta u institucionalnoj zaštiti maloletnih prestupnika;
- finansijski problemi u obezbeđivanju adekvatne postpenalne zaštite; itd.

## OKVIRI REFORME SISTEMA SOCIJALNE ZAŠTITE MALOLETNIH DELINKVENATA

Svaka reforma nekog društvenog sistema ima svoje teorijske i ideološke izvore i utemeljenja. Moguće je prepoznati pet ključnih opštih okvira reforme socijalne zaštite maloletnih delinkvenata. To su (Jugović, Žunić, 2004): 1) socijalno-politički/ideološki; 2) ekonomski; 3) normativni; 4) teorijski; i 5) praktično-iskustveni okviri.

1) Prvi i najširi okvir reforme sistema socijalne zaštite u celini jeste socijalno-politički/ideološki. Intencija u većini tranzicijskih društva je da se stvori neoliberalni model socijalne politike koji će imati neke elemente socijal-demokratskog modela. Osnovni princip ovog modela je zahtev za tzv. „minimalnom državom“. To u praksi znači zahtev da se država što manje meša u socijalne odnose i da samo obezbeđuje sprovođenje zakona, kreira političke osnove sistema, donosi strateške odluke o resursima i vrši opšti nadzor obezbeđenja socijalnih potreba. Država treba da zadrži u svojim rukama samo onaj deo socijalnog sektora koji treba da zadovolji princip solidarnosti. Takođe, država ne mora da bude jedini organizator, finansijer i „proizvođač“ socijalnih usluga (Matković, 2003). Krucijalne vrednosti ovog modela socijalne politike i zaštite su sloboda izbora, individualizam i pluralizam. Takođe, suštinska vrednost na koji se naslanja ovaj model socijalne politike jeste i lična odgovornost za socijalno stanje pojedinca i porodice. A to znači da smanjenje uloge države treba da prati povećanje odgovornosti individue i porodice u svim sferama života.

U odnosu na maloletničku delinkvenciju, ovaj ideološki diskurs preveden u krivično pravo insistira da je sam maloletnik preko svoje volje odgovoran za ispoljeno ponašanje. Ovde se delinkventnost dece i maloletnika tumači dominantno individualno-psihičkim faktorima i slobodom volje ili izbora pojedinca, u smislu da li će se ponašati asocijalno ili prosocijalno. Ovo ima za krajnji cilj da svu odgovornost za posledice ponašanja treba da snosi sam maloletnik. Neoliberalnom modelu socijalne politike snažno odgovara krivično-procesni model pravičnosti (nasuprot protektivnom ili zaštitničkom krivično-procesnom modelu) u odnosu na maloletne prestupnike. Taj krivično-procesni model je takođe utemeljen na liberalnoj ideologiji. Centralni fokus ovog procesnog modela je automonija volje maloletnika kao i insistiranje na poštovanju univerzalnih ljudskih (liberalnih) prava.

Participacija je element socijalno-demokratskog modela socijalne politike koji se prepoznaje u reformskim idejama, i koji znači da građani, udruženja, nevladine organizacije, institucije socijalne zaštite, organi uprave na lokalnom nivou, kao i sami korisnici, treba da imaju odlučujuću i zajedničku ulogu u koncipiranju socijalne zaštite.

2) Reforma sistema socijalne zaštite događa se u širim društveno-ekonomskom reformama čije su glavne odlike liberalizacije cena, privatizacija i izgradnja tržišnog društva. Šta to znači za sistem socijalne zaštite? U najkraćem, to znači da se zahteva veća efikasnost i niža cena socijalnih službi za državu. Neoliberalni model socijalne politike (zaštite) i ekonomske politike zato i podržava stanovište da je npr. angažovanje nevladinog sektora od strane države za samu državu jeftinije nego kada se novac iz budžeta troši ulaganjem u državnu aparaturu. Čini nam se da jedan deo stručne javnosti svoje analize o učešću privatnog i nevladinog sektora u pružanju usluga socijalne zaštite zasniva samo na američkim ili nekim zapadnoevropskim iskustvima, zaboravljajući specifični istorijski, socijalni, politički, ekonomski i kulturološki kontekst tranzicijskih društava.

3) Dosadašnje reformske ideje imaju vrlo jasne normativne izvore. To je, pre svega, kada se radi o celom sistemu socijalne zaštite dece i maloletnika, Konvencija o pravima deteta. Ova Konvencija se, po ocenama nekih stručnjaka, u Srbiji krši i to u odnosu na (Bošnjak, 2003): pravo deteta na porodicu (čl. 8. i 18.) – deca se institucionalizuju umesto da ostaju u sopstvenoj porodici; smeštaj u institucije kao poslednje opcije (čl. 20, 25, i 39.) – zbog nedostatka u radu nadležnih službi deca završavaju i instituciji umesto u srodničkim i hraniteljskim porodicama; kršenje principa blizine alternativnog smeštaja; kršenje prava na maksimalni razvoj individualnih potencijala i samopoštovanja smeštajem u velike institucije kolektivističkog usmerenja; kršenje prava na izražavanje sopstvenog mišljenja i slobode izbora aktivnost usled ograničenja institucija (čl. 12, 13, i 31.); klasifikovanje romske dece kao ometene u razvoju i njihovo smeštanje u specijalne škole i institucije u daleko većem broju od prosečne populacije.

Pored Konvencije o pravima deteta koja suštinski usmerava reformu celokupne socijalne zaštite dece i maloletnika, u oblasti zaštite maloletnih delinkvenata važni su uticaji i drugih dokumenta OUN, poput: Pekinških pravila o tretmanu dece i mladih u sukobu sa zakonom (ili Standarda minimalnih pravila maloletničkog pravosuđa), Rijadskih smernica (Smernica UN za sprečavanje maloletničke delinkvencije), Tokijska pravila (Standardna minimalna pravila UN za alternativne kaznene mere). I konačno, normativni izvor reforme jesu i Evropski standardi za socijalne službe. Ove dokumente nećemo detaljnije analizirati, jer ta tema prevazilazi osnovne ciljeve i predmet ovog rada.

4) Teorijski okviri reforme imaju nekoliko oslonaca.

Prvo, to su ideje tzv. *pokreta deinstitucionalizacije*, nasuprot institucionalizaciji koja je nakon II svetskog rata imala revolucionarno-teorijsku podlogu u stavu da država treba da preuzme većinu funkcija porodice, i da će problem-deca, najpre, postati uzorni socijalistički građani ako borave u institucijama. U političkim i socijalnim uslovima tranzicijskih društava koncept deinstitucionalizacije, ne toliko teorijski, koliko praktično-reformski predstavlja relativno novu ideju. U stvari, predstavlja „kopernikanski obrt“ u odnosu na period od pre pola veka. Svoju praktičnu implementaciju ostvario je u okviru modela „brige zajednice (community care)“. Ciljevi ovog modela koji je nastao u Holandiji i Engleskoj, a potom se proširio i na druge evropske zemlje, ogledaju se u:

1. Reorganizaciji glomaznog institucionalno-administrativnog sistema socijalne zaštite na manje, funkcionalnije i fleksibilnije celine unutar lokalne zajednice.

2. Podsticanju kreativnosti, aktivnog delovanja i međusobne odgovornosti profesionalaca i korisnika, kako bi se izbegla njihova pasivizacija i dugotrajna zavisnost od tuđe pomoći.

3. Uključivanju primarnih, neformalnih grupa, odnosno celokupnog volonterskog sektora u planiranje i realizaciju socio-zaštitnih programa (Milosavljević, Brkić, 2006).

Drugo, *pokret za prava deteta* i njegovo snažno teorijsko utemeljenje predstavlja drugi lako uočljiv reformsko-teorijski okvir.

Treći izvire iz *teorije stigmatizacije* koja je ponikla u okviru socijalnog konstrukcionizma i interakcionizma kao širih socioloških okvira. Praktične posledice ove teorije proizilaze iz njenog glavnog teorijskog uporišta i stava da je sistem društvenog reagovanja na devijacije, preko institucija socijalne kontrole, ključni uzrok nastanka delinkventnosti, i da taj sistem formalnog reagovanja ne sprečava nego, podstiče i stvara devijantna

ponašanja. U sferi socijalne i kriminalne politike to znači da je namudrija ona politika koja se uzdržava od obuhvatanja pojedinaca (a naročito dece) aparatom kontrole devijantnosti, koliko god je to moguće. Dokazuje se da mešanje u tuđe živote bez jasnih dokaza o uspešnosti mera resocijalizacije samo dalje degradira dete ili maloletnika i otežava mu uključivanje u svet „normalnih“ i, u konačnom, ograničava mu životne mogućnosti. Iz ovih teorijskih ideja upravo proizilaze neki ključni principi reforme.

Četvrti teorijsko-idejni izvor je *ekološko-sistemska model socijalnog rada*. Ovaj model fokus interesovanja pomera sa pojedinaca i njihove disfunkcionalnosti na različite transakcije koje se dešavaju unutar životnog prostora. Osnovni princip sistemskog modela socijalnog rada jeste da ljudi u pogledu zadovoljavajućeg života zavise od sistema u njihovom najbližem okruženju, tako da se socijalni rad mora usredsrediti ka takvim sistemima kao što su (Payne, 2001: 109): neformalni ili prirodni sistemi (porodica, prijatelji, kolege na poslu); formalni sistemi (kao što su grupe u zajednici, sindikati); društveni sistemi (na primer, bolnice, škole, itd.) Ljudi i okolina ne posmatraju se nezavisno jedni od drugih, već u procesima konstantnih cirkularnih razmena. Nezadovoljene potrebe i problemi tumače se kao rezultat psiholoških, fizioloških i sredinskih procesa i događaja koji utiču i preoblikuju jedni druge u kontinuiranom toku vremena (Milosavljević, Brkić, 2005). Zadaci socijalnih radnika ne ogledaju se isključivo u dijagnostikovanju problema i ograničenja, već u proceni potreba, utvrđivanju potencijala i resursa na različitim nivoima. Umesto anamneza, dijagnoza, tretmana, vrše se procene, planiraju mere i usluge. Korisnici se ne posmatraju kao determinisana bića, pasivni primaoci pomoći, već kao aktivni i odgovorni partneri. Da bi to postali neophodno ih je osnažiti, razviti njihove potencijale, pomoći im da steknu moć odlučivanja i kontrole nad vlastitim životom (Payn, 2001).

*Pokret za očuvanje porodice* predstavlja jeste peti teorijski pristup koji značajno oblikuju reformu. Ovaj pokret naglašava: da porodicu treba održati i mobilisati kroz intenzivne napore socijalnih službi; da institucije treba koristiti samo u krajnjim slučajevima; da je porodica osnovni okvir za odgajanje dece; i da, socijalne službe pomažu u obnavljanju njenih funkcija.

5) Peti okvir reforme jeste praktično-iskustveni. U najkraćem, on polazi od uverenja i stanovišta nosilaca reforme, ali i mnogih stručnjaka i praktičara da u sistemu socijalne zaštite dece i maloletnika tranzicijskih društava postoje sistemske nedorečenosti i negativni rezultati urušavanja ranijeg sistema. U ovom delu javnosti postoje mišljenja o prisustvu mnogobrojnih neadekvatnosti u tretmanu dece i omladine u institucijama za stacionarnu brigu, kao i u zaštiti koje sprovode Centri za socijalni rad i malobrojne lokalne ustanove (npr. savetovališta, dnevni boravci).

## **PRAVCI REFORME: KUDA DALJE?**

Analiza procesa reforme sistema socijalne zaštite u Srbiji ukazuje da je moguće identifikovati tri međusobno povezana i relativno uslovljena pravca ovog procesa. To su (Jugović, Žunić-Pavlović, 2004): 1) decentralizacija; 2) redefinisane ciljeva i metodologije delovanja institucija socijalne zaštite; i 3) deinstitutionalizacija. Dosadašnja razmišljanja i poduzeti koraci ukazuju da su ključni principi reforme sistema socijalne

zaštite dece i maloletnika (maloletnih delinkvenata) sledeći: prava i najbolji interes deteta i maloletnika; pluralitet (alternativnost) usluga i pružalaca; participacija/partnerstvo korisnika, socijalnih službi i drugih institucija lokalne zajednice; podrška roditeljstvu i očuvanju porodice; rano otkrivanje dece u riziku; podizanje kvaliteta i kontinuirano usavršavanje stručnog rada; smanjenje obima institucionalnih oblika zaštite i pritiska na institucionalni smeštaj.

## DECENTRALIZACIJA SOCIJALNE ZAŠTITE MALOLETNIH DELINKVENATA

Decentralizacija je (u kontekstu tranzicionih društava) proces demokratskog preobražaja društva, gde centralna vlast prenosi značajan deo svojih ovlašćenja na niže-regionalne i lokalne organe vlasti u sferama planiranja, upravljanja i odlučivanja. Visok stepen centralizacije je odlika nedemokratskih i autoritarnih režima. Smatra se da centralizovani sistem socijalne politike (ili i uopšte politički sistem) prate problemi poput nedovoljne efikasnosti, sporosti promena, odsustvo inovativnosti, nedostatak osetljivosti za promene u okruženju, itd. (Matković, 2003). Osnovni cilj decentralizacije socijalnih službi jest da se odgovori na nove probleme i krizu socijalne države, koja se očituje u birokratizaciji i neprilagođenosti potrebama građana, socijalnih službi i socijalno zaštitnih mera. Drugim rečima, osnovni smisao je da se potrebe zadovoljavaju i problemi rešavaju tamo gde i neposredno nastaju – u lokalnom okruženju. Decentralizacija dobija pravi smisao ako je praćena pluralizacijom nosilaca socijalnog delovanja, što znači da država, u saradnji s privatnim sektorom, neprofitnim organizacijama, dobrovoljnim grupama i pojedincima u lokalnoj sredini, definiše programe i razvija socijalnu akciju kao odgovor na sve raznovrsnije socijalne potrebe građana..

Ključni aspekti decentralizacije socijalnih službi koje u skladu s novim potrebama treba ostvariti jesu (Puljiz i dr. 2003): 1) jačanje kompetencija nižih lokalnih i područnih jedinica u socijalnoj delatnosti; 2) socijalno planiranje i socijalna akcija u lokalnim jedinicama; 3) uključivanje u socijalnu akciju raznih civilnih aktera, kojima je lokalna sredina prirodni okvir delovanja; 4) prevladavanje paralelizma i nepovezanosti pojedinih programa unutar sustava socijalne skrbi, naročito u većim gradovima; 5) veća dostupnost socijalnih usluga i socijalnih prava svim građanima; 6) promena uloge države: od paternalističkog zaštitnika ona treba da postane inspirator i koordinator socijalnih akcija.

Dilema decentralizacije u tranziciji je šta sve treba državna vlast da prepusti nižim nivoima vlasti (decentralizacija može biti administrativna, fiskalna, politička) i kojom dinamikom to treba uraditi. U sistemu socijalne zaštite pitanje je koje to odgovornosti (pre svega u sferi materijalnih sredstava), odlučivanja i usluge treba preneti na lokalnu vlast.

Postavlja se pitanje šta decentralizacija znači u kontekstu sistema socijalne zaštite maloletnih delinkvenata, ali i u ukupnom kontekstu društvenog reagovanja na ovu pojavu?

Sistem društvenog reagovanja na maloletničku delinkvenciju podrazumeva sveobuhvatno delovanje u pravcu sprečavanja i suzbijanja ove društvene pojave. U ukupnom sistemu društvenog reagovanja jasno se razlikuju dve osnovne komponente: komponenta prevencije i komponenta intervencije (više: Žunić Pavlović, 2003).



Komponenta prevencije je prva karika sistema koja se nalazi na ulaznoj tački. Programi prevencije treba da su kompleksni i dovoljno obuhvatni da uključe veliki broj mladih kod kojih postoji rizik za nastajanje delinkventnog ponašanja. Preventivni programi, pored multiaspektiranog pristupa, podrazumevaju aktivno učestvovanje brojnih društvenih faktora. Primenom efektivnih programa prevencije delinkvencije zaustavlja se prodor maloletnika dalje u sistem.

Sledeći nivo sistema obuhvata mlade kod kojih je došlo do manifestacije delinkventnog ponašanja. Ovde postoji čitav niz opcija koje će se primeniti u zavisnosti od situacije, tako da maloletni učinioци krivičnih dela mogu proći pojedine ili sve formalne procedure: pritvor, suđenje, sankcionisanje. Neki od ovih slučajeva biće odbačeni, neki oslobođeni od daljeg sudskog procesa, a nekima će se izreći krivične sankcije. Odustajanje od dalje krivičnopravne procedure u nekoj tački, ne bi trebalo da znači prestanak interesovanja za maloletnika. U praksi susrećemo čitav niz usluga socijalno-zaštitnog, zdravstvenog, mentalno-higijenskog i drugog karaktera, koje se primenjuju u ovim situacijama.

Na osnovu procene potreba za tretmanom i nivoa rizika po bezbednost zajednice, vrši se klasifikacija i izbor duž kontinuuma strukturiranog sistema gradiranih intervencija za maloletnike. Na kraju tog kontinuuma nalaze se krivične sankcije za maloletnike. S obzirom da svaki uspešno izveden prethodni korak, smanjuje broj mladih u narednom, najmanji broj maloletnika se upućuje na najintenzivniji oblik rada, koji se realizuje u okvirima krivičnih sankcija.

Na prvi pogled čini se da u oblasti socijalne zaštite maloletnih delinkvenata imamo jasno definisanu politiku, standarde, procedure, kao i ustanovljen sistem ustanova. Međutim, analizom dosadašnje prakse uočavaju se potrebe za modifikacijom i unapređivanjem. Pre svega, diskutovane komponente sistema su pod ingerencijom različitih organa. I pored toga, komponenta prevencije i komponenta intervencije trebalo bi da su povezane, koordinirane i da se uzajamno dopunjuju i podstiču. Nažalost, do sada su ove komponente uglavnom tretirane kao odvojene i nepovezane. Odsustvo sveobuhvatne strategije delovanja čini usluge i intervencije fragmentiranim, nekoordinisanim i neefektivnim u rešavanju problema maloletnika na ovom nivou.

Decentralizacija u ovom momentu bi mogla imati za posledicu dalje rasparčavanje sistema i produbljivanju postojećih problema. Tačnije, prenošenje ovlašćenja na regionalne<sup>156</sup> i lokalne organe vlasti, kao i uvođenje novih faktora u sistem (npr. nevladinih, humanitarnih i privatnih organizacija), bez prethodnog osnaživanja sistema, bilo bi verovatno kontraproduktivno. Decentralizacija nije samo prosto prenošenje ovlašćenja, već pre svega kreiranje fiskalne politike koja omogućava stabilne izvore finansiranja u odnosu na nove obaveze. Imajući u vidu potencijalno različiti stepen razvijenosti osnovnih komunalnih jedinica (ljudskih, prirodnih, privrednih) pitanje koje se nameće da li sve one mogu i treba da imaju određene usluge. Čini se da je u takvim okolnostima koncept međuopštinskih usluga efikasniji, ekonomičniji i da zadovoljava osnovni princip izražen u dostupnosti usluga.

---

156 Poseban problem je što Ustav republike Srbije ne poznaje regione kao deo komunalnog sistema, pa samim tim ni regionalne nivoe vlasti.

Sistem se najefektivnije ojačava prihvatanjem jedinstvene strategije delovanja, što u ovom slučaju znači revidiranje i inoviranje osnovnih pretpostavki na kojima se temelji. Ustanovljavanje strategije trebalo bi da se odvija na najvišim instancama (uz aktivno učešće svih relevantnih faktora) i da obuhvata sledeća pitanja: deskripcija problema; donošenje propisa, politike i standarda; utvrđivanje uloge i delokruga rada institucija i organizacija uključenih u rešavanje problema; operacionalno planiranje načina rešavanja problema; uvođenje jedinstvenog informacionog sistema; popisivanje raspoloživih i potrebnih resursa i drugo. Pri tome, posebnu pažnju treba posvetiti konceptualizaciji teorijskih osnova delovanja i proceni efektivnosti dosadašnjih napora.

U konceptualizaciji novih teorijskih osnova strategije delovanja treba uzeti u obzir rezultate savremenih dostignuća nauke i istraživanja u otkrivanju faktora odgovornih za nastanak i održavanje delinkventnog ponašanja. Na osnovu poznavanja ovih karakteristika, tretman maloletnih delinkvenata se usmerava na stanja i uslove koji bi, u najvećoj meri, bili odgovorni za kasniji recidivizam. Dodatno, ovakva otkrića omogućavaju identifikovanje mladih u riziku i smanjivanje verovatnoće za nastanak delinkventnog ponašanja putem primene prevencije i rane intervencije.

U proceni efektivnosti dosadašnjeg rada nadležnih institucija i organizacija treba razmotriti sledeća pitanja: Postoje li teorijske i logičke osnove za dosadašnju praksu (usluge, intervencije)? Da li su postojeće usluge i intervencije adekvatna odgovor na potrebe i probleme ciljane populacije? Kolika je efektivnost dosadašnje prakse mereno stopom novih slučajeva i/ili stopom recidivizma? Ovakav pristup ima višestruke prednosti: sticanje realnije slike o našem (ne)poznavanju postojećih opcija i potrebi za dodatnim informacijama; zaštita od nekritičnog prihvatanja inovacija i naučno utemeljenje donetih odluka; otkrivanje potreba i mogućnosti za modifikaciju i unapređenje postojeće prakse putem sistematske analize snaga i slabosti.

Prihvatanjem jedinstvene strategije delovanja osigurala bi se celovitost sistema. Jasan koncept politike sprečavanja i suzbijanja maloletničke delinkvencije objedinio bi pojedinačne napore institucija i organizacija (državnih, regionalnih, lokalnih). Drugačije rečeno, svaka akcija bi se procenjivala sa stanovišta doprinosa ostvarenju konačnog cilja - zaštite društva od kriminaliteta. U takvim okolnostima, pojednostavilo bi se prepuštanje ovlašćenja i utvrđivanje odgovornosti nižih nivoa vlasti, ali i kontinuirana provera njihovog rada. Samim tim, bilo bi dobrodošlo uključivanje nevladinih, humanitarnih i privatnih organizacija, čiji bi se rad kanalisao ka popunjavanju praznina i prekida u uslugama i intervencijama. Time bi ovi faktori postali integralni deo jedinstvenog i jasno definisanog sistema.

## **CILJEVI I METODOLOGIJA DELOVANJA INSTITUCIJA SOCIJALNE ZAŠTITE**

*Kada se radi o centrima za socijalni rad (u daljem tekstu CSR) i potrebi za njegovom transformacijom postavlja se dosta dilema. To je i logično, jer je ova institucija okosnica sistema socijalne zaštite. Mnoge analize, spravom ukazuju da je stručni rad u CSR zasnovan na medicinskom modelu i tradicionalno-paternalističkom konceptu socijalne zaštite. Centralni postupak je dijagnostički i usmeren je na utvrđivanje kategorije problema ili slučaja. Ovaj model traži „skrivenu unutrašnju patologiju“, bavi se posledicama, usmeren je na administrativno-pravne odluke.*

Sprovođenje stručnog postupka po metodu voditelja slučaja, jedan je od načina da se izvrši transformacija CSR i prevaziđu ograničenja koja proizilaze iz medicinskih i tradicionalno paternalističkih pristupa. Vođenje slučaja se definiše kao: „metod socijalnog rada u okviru kojeg se procenjuju potrebe korisnika i porodice, organizuje mreža usluga koja na najadekvatniji način odgovara korisnikovim višestrukim potrebama, koordinira proces, vrši monitoring, evaluira i zastupa interese korisnika (Milosavljević, Brkić, 2004: 260). U odnosu na postojeći način rada metod voditelja slučaja uvodi nekoliko značajnih novina:

- Zaduženost konkretnim slučajem. Stručni radnik pruža pomoć i podršku korisniku dok god postoji potreba, odnosno dok se slučaj ne zatvori.
- Efikasniji timski rad. Umesto obavezujućeg, koristi se timski pristup u zavisnosti od konkretnog slučaja. Voditelj slučaja u saradnji sa supervizorom procenjuje da li i iz kog razloga je potrebno angažovanje stručnjaka koji poseduje specifična znanja i veštine. Akcenat je na *znanjima i veštinama*, a ne na stručnim profilima. Tako tim mogu činiti i stručnjaci istih obrazovnih profila (socijalni radnici, psiholozi i sl.) ukoliko poseduju znanja i veštine koje nedostaju voditelju slučaja. Takođe, timovi mogu činiti i profesionalci iz lokalne zajednice, koji nisu zaposleni u centru za socijalni rad.
- Podela odgovornost na relacijama profesionalac-korisnik. Umesto kolektivne, ističe se profesionalna i lična odgovornost. Voditelj slučaja u saradnji sa korisnikom odgovoran je za proces pružanja pomoći i podrške, odnosno postignute ishode.
- Orijehtisanost na snage, a ne na nedostatke. Od korisnika se zahteva da koristi vlastite potencijale u prevladanju problema i uspostavljanju kontrole nad sopstvenim životom. To znači da je stručna procena primarno usmerena ka iznalaženju potencijala i resursa na različitim nivoima (ličnom, porodičnom, sredinskom). Uspostavljanje novog kategorijalnog aparata- procena, plan usluga, umesto socijalne dijagnoze, anamneze ili plana tretmana, nije samo od terminološkog već i suštinskog značaja. (Brkić, 2008).

Imajući u vidu da se savremeni modeli maloletničkog pravosuđa baziraju na tzv. diverzionom pristupu (la diverzion), na skretanju krivičnog postupka i primenu celishodnijih mera sa stanovišta interesa društva i maloletnika, optimalno rešenje bi se sastojalo u razvoju mreže usluga u zajednici koje bi podržavale ove mere. U tom smislu novi Zakon o maloletnim počiniocima krivičnih dela i krivičnopravnoj zaštiti maloletnih lica RS uvođi diverzione modele izražene u vaspitnim nalogima i posebnim obavezama. Međutim u ukupnoj strukturi izrečenih mera one još uvek predstavljaju značajnu manjinu u odnosu na „tradicionalne“ (pojačan nadzor od strane roditelja ili organa starateljstva).

Poseban problem je što se u praksi još uvek prave nedoumice ko je nadležan za izvršenje ovih mera. Tako se u nekim sudskim odlukama od centara za socijalni rad zahteva da pripremi program za sprovođenje obaveze „uključivanja u pojedinačni ili grupni tretman u odgovarajućoj zdravstvenoj ustanovi ili savetovalištu“ (član 14. stav 2. tačka 8) iako je po istom Zakonu ova ingerencija u neposrednoj nadležnosti odgovarajuće zdravstvene ustanove, odnosno savetovališta (Perić, Milošević, Stevanović, 2008). Ovaj podatak ukazuje da je problem međusektorske saradnje, odnosno uspostavljanja funkcionalnog partnerstva, zasnovanog na jasnoj podeli obaveza i odgovornosti od ključnog značaja za stvaranje efikasnog sistema pomoći i podrške. U cilju

prevazilaženja ovih nedostataka i razvijanja neophodne koordinacije između socijalnih službi, pružalaca usluga, korisnika/porodice i lokalne zajednice, u mnogim zemljama uspostavljen je model *ključnog radnika*.

Ključni radnik može biti profesionalac iz istog sistema (ustanove za rezidencijalni smeštaj ili usluge u zajednici), drugog sistema (zdravstvenog, obrazovnog), ali i osoba bliska korisniku (npr. sportski trener) koja je direktno uključena u proces pružanja pomoći i podrške. Ta osoba predstavlja vezu između korisnika i voditelja slučaja. Ključni radnik se u saradnji sa porodicom i predstavnicima drugih sistema stara da se sprovede definisani planovi. Direktno je uključen u praćenje postignutih ishoda i predlaganje novih akcija koje su interesu korisnika. Osnovne uloge ključnog radnika sastoje se u:

1. pružanju neophodnih informacija korisniku/porodici
2. identifikovanju potreba korisnika
3. pružanju emocionalne i praktične podrške
4. uspostavljanju međusistemske saradnje i zastupanje interesa korisnika ako je neophodno (Key Worker Standards, 2004)

Prema iskustvima Srbije u reformi institucionalnog sistema socijalne zaštite maloletnih delinkvenata (ustanove za decu sa poremećajima ponašanja i sl.) javljaju se dva ključna cilja reforme: 1. izgradnja odgovarajućeg seta standarda, normativa i kriterijuma koji će služiti za akreditovanje, superviziju i evaluaciju rada vladinih i nevladinih institucija za institucionalnu brigu o deci i omladini u sukobu sa zakonom; 2. unapređenje naučno-teorijske zasnovanost i metodološke oplemenjenosti stručnog rada u ustanovama, servisima i službama za institucionalnu zaštitu dece i omladine, kao i kreiranje novih pristupa, programa, metoda i tehnika rada (Pejaković, 2003).

*Međutim, kakva je realnost kad se radi o institucionalnoj zaštiti maloletnih prestupnika?*

Zavodi za vaspitanje, odnosno, vaspitne ustanove su u ovom trenutku jedine ustanove za institucionalnu zaštitu maloletnih delinkvenata. Na teritoriji Centralne Srbije postoje tri ustanove ovog tipa - u Beogradu, Nišu i Knjaževcu. Upućivanje u vaspitne ustanove se vrši na osnovu dva kriterijuma: po zahtevu nadležnog centra za socijalni rad i po osnovu sudske odluke. Tako, među štićenicima ovih ustanova se nalaze: deca do 14 godina starosti učinioci krivičnih dela; maloletnici koji su upućeni po nalogu centra za socijalni rad, a ne suda. maloletnici prema kojima se vodi krivični postupak; maloletni učinioci krivičnih dela kojima je izrečena vaspitna mera upućivanje u vaspitnu ustanovu; mlađa punoletna lica koja ostaju u ustanovi nakon isteka mere. Čak i na osnovu površne deskripcije štićenika jednog od zavoda za vaspitanje, uočljive su značajne individualne razlike u pogledu niza karakteristika. Iz toga proizlazi potreba za diferencijalnim pristupom u tretmanu.

Postojeći zakonski okvir u Srbiji predviđa i meru pojačan nadzor uz dnevni boravak u ustanovi za vaspitanje i obrazovanje maloletnika kao i u posebnu ustanovu za lečenje i osposobljavanje. Na žalost, nijedna od ovih mera nije zaživela u praksi. U prvom slučaju nije potpuno jasan ko je nadležan za realizaciju (centralni ili lokalni organi vlasti), dok ustanove za lečenje i osposobljavanje postoje samo u teoriji.

Nedostatak odgovarajuće mreže usluga može se prevladati osnivanjem novih tipova ustanova, koje bi bile specijalizovane za rad sa različitim ciljnim grupama.

Druga mogućnost ogleđa se u kreiranju razliĉitih programa unutar postojećih ustanova, namenjenih posebnim kategorijama. Imajući u vidu da se ovakvi programi fokusiraju na specifiĉna stanja i obrasce ponašanja korisnika, unutar ustanove bi se vršio izbor programskih opcija u zavisnosti od uzrasta ili pola, postojanja smetnji u intelektualnom funkcionisanju ili zloupotrebe psihoaktivnih supstanci, vrste izvršenih kriviĉnih dela, obeležja životne situacije, faze tretmana i drugo.

U opredeljivanju između ponuđenih alternativa treba imati na umu prisutne teškoće u reformisanju sistema zaštite maloletnih delinkvenata, kao i hroniĉno pomanjkanje resursa. Iz tih razloga, drugo od ponuđenih rešenja je, iako manje poželjno, daleko realnije. Time bi osnivanje novih ustanova dobilo snagu dugoroĉnog strateškog zadatka, a pokretanje razliĉitih programa unutar postojećih ustanova predstavljalo odgovor na trenutne zahteve prakse, kojim bi se izbegle glomazne sistemske i organizacione promene. Štaviše, ovim se pruža mogućnost eksperimentalnog sprovođenja razliĉitih vrsta programa, koji bi u zavisnosti od postignutih rezultata kasnije bili proširivani i replicirani. U prilog ovom rešenju govori i ĉinjenica da su, u razvijenim zemljama, tokom 90-ih godina, programi namenjeni posebnim grupama prestupnika dobili na popularnosti, prvenstveno zbog pozitivnih rezultata koje su ostvarili u pogledu redukcije recidivizma (više: Žunić Pavlović 2003).

## DEINSTITUCIONALIZACIJA U SOCIJALNOJ ZAŠTITI MALOLETNIH DELINKVENATA

Deinstitucionalizacija je proces koji znaĉi promene u stacionarnim institucijama koji se svode na: smanjivanje ili obustavu prijema novih korisnika, intenziviranje otpusta korisnika, razvijanje novih metoda rada, pre svega sa porodicom, otvaranje institucija ka lokalnoj zajednici. Ona treba da bude povezana sa širim reformskim socijalno-politiĉkim i ekonomskim procesima kao što su (Bošnjak, 2003): preraspodela finansijskih aranžmana u prilog alternativnih usluga (pri ĉemu stručnjaci iz institucija treba da se ukljuĉe u realizaciju tih usluga poput hraniteljstva ili dnevnih boravaka za decu sa delinkventnim ponašanjem i bez roditeljskog staranja); strategija za smanjenje siromaštva; zdravstvena i obrazovna politika; pluralizam pružalaca socijalno-zaštitnih usluga, itd.

Cilj deinstitucionalizacije jeste da se što više približe zavodske i vanzavodske mere zaštite preko prelaznih formi kao što su: dnevni i vikend boravci, forme tretmana u druĉjoj porodici; kratkotrajni i/ili parcijalni smeštaj, kuće na pola puta, stanarske zajednice, intenzivni tretman, itd. Smatra se da deinstitucionalizacija treba da bude sinhronizovan proces koji se odvija u sledećim pravcima: smanjenje institucionalnog smeštaja; povećanje alternativnih oblika zaštite; pomoć porodici u vršenju svojih uloga; razliĉitost u modalitetima smeštaja; povećanje novih metoda rada i institucionalnom smeštaju (poput provođenja slobodnog vremena, sticanja razliĉitih veština, redovnog školovanja, itd). Međutim, moramo ukazati ovde na više pitanja.

Da li je deinstitucionalizacija ponovo otkrivanje „ĉetvrtastog toĉka“, jer je nemoguća bez dobro razvijenih programa i socijalnih servisa (Stakić, 2003). U sistemu socijalne zaštite maloletnih delinkvenata jasno se razlikuju dva tipa intervencija: prvi, intervencije koje se realizuju u društvenoj zajednici, kada maloletnik ostaje u prirodnom okruženju i drugi, intervencije koje podrazumevaju smeštaj maloletnika u odgovarajuću ustanovu.

Kakav je uticaj setinga na efekte tretmana? Savremene evaluacione studije u kojima je ispitivana efektivnost programa namenjenih maloletnim delinkventima, a koji se realizuju u različitom setingu, dolaze do konzistentnih nalaza da su vaninstitucionalni programi efektivniji u odnosu na institucionalne programe (npr. Löösel, 2000; Lipsey, 1992; Andrews i sar., 1990). Generalno prihvaćeno mišljenje je da stepen restriktivnosti okruženja u kome se realizuje tretman značajno utiče na postignute efekte. Tako se, u postupanju prema maloletnim delinkventima rukovodimo tzv. „principom najmanje restriktivnog okruženja“.

Međutim, opravdano je pretpostaviti da će institucionalni tretman ostati jedino prihvatljivo rešenje za određene kategorije maloletnika. Tu su, pre svega, maloletnici koje treba uputiti u ustanove zato što bi njihov ostanak u dotadašnjoj sredini doveo u pitanje bezbednost društvene zajednice. U drugom slučaju radi se o maloletnicima koji, zbog prisutnih problema i potreba za tretmanom, mogu biti adekvatno zbrinuti jedino smeštajem u odgovarajuću ustanovu (npr. maloletni delinkventi bez adekvatnog roditeljskog staranja, sa ozbiljnim mentalnim poremećajima). Usled toga, deinstitutionalizaciju treba shvatiti kao modifikaciju, a ne kao ukidanje institucionalnog tretmana maloletnih delinkvenata.

Postojeće ustanove se značajno razlikuju među sobom, po nizu formalnih i strukturalnih aspekata. Takvu diferencijaciju treba dalje razvijati, ali ne samo u pogledu nivoa restriktivnosti, već i u pogledu različitih programa tretmana koji bi se u tim ustanovama realizovali (o čemu je ranije bilo reči). Pored toga, treba ozbiljno razmotriti alternativna rešenja kojima bi se izbeglo smeštanje maloletnika u ustanove. Tu pre svega mislimo na osnivanja novih tipova ustanova (npr. dnevnih boravaka), ali i na osnaživanje postojećih formi zbrinjavanja maloletnika (npr. hraniteljske porodice).

Proširivanju raspoloživih opcija postupanja mora prethoditi objektivno sagledavanje snaga i slabosti svake od njih. Na primer, dosadašnja praksa smeštanja maloletnika u hraniteljske porodice je dala poražavajuće rezultate: više od polovine štićenika zavoda za vaspitanje dolazi iz hraniteljskih porodica; usled slabe kontrole u značajnom broju slučajeva maloletnici su u hraniteljskim porodicama bili izloženi zanemarivanju i/ili zlostavljanju. Osnivanjem regionalnih službi za hraniteljstvo jedan je od načina na koji se u Srbiji pokušavaju otkloniti uočeni nedostaci vezani za izbor, podršku i praćenje hraniteljskih porodica<sup>157</sup>.

## ZAKLJUČAK

Zemlje u tranziciji suočavaju se sa brojnim nedoumicama vezanim za reformisanje sistema socijalne zaštite. U naučnoj i stručnoj javnosti postoji mišljenje da su promene u sistemu socijalne zaštite maloletnih prestupnika neophodne jer postoje brojne slabosti: systemske, metodološke, organizacione, kadrovske, normativne, itd.

---

157 Novom Odlukom o mreži ustanova Vlada Republike Srbije predvidela je osnivanje 16 centara za porodični smeštaj, rapoređenih po regionalnom principu.

Danas je moguće identifikovati tri osnovna pravca reforme sistema socijalne zaštite maloletnih delinkvenata. To su decentralizacija, redefinisane funkcije, standarda usluga i deinstitutionalizacija. Ovi glavni pravci reforme sistema socijalne zaštite zasnivaju se na nekoliko ključnih principa kao što su: prava i najbolji interes deteta i maloletnika; pluralitet (alternativnost) usluga i pružaoca; participacija/partnerstvo korisnika, socijalnih službi i drugih institucija lokalne zajednice; podrška roditeljstvu i očuvanju porodice; rano otkrivanje dece u riziku; podizanje kvaliteta i kontinuirano usavršavanje stručnog rada.

Utisak je da teorijski kocepti i principi reforme nisu sporni, već način i dinamika kako i kada ih sprovesti u praksi. Jedan od odgovora sastoji se u racionalnom i sistemskom pristupu, praćenim konkretnim akcionim planovima. Nerealno je za relativno kratko vreme iz koncepta institucionalizacije preći u deinstitutionalizaciju, iz centralizacije u decentralizaciju, iz polazišta „državne brige o čoveku“ u vrednosne i praktične principe bazirane na (neo)liberalnim polazištima. Bilo koja odluka, ako nije praćena jasnom procenom resursa i kapaciteta, lako se može pretvoriti u stihiju, „iskrivljeno ogledalo“, koje može urušiti pozitivna iskustva ranijeg sistema, a ne iskoristiti pozitivne aspekte onoga koji se stvara. Upravo iskustva nekih zemalja u tranziciji pokazuju da razvijanje novog sistema socijalne zaštite predstavlja dugotrajniji proces koji se mora bazirati na realnosti i stručnim procenama, a ne na pritiscima i političkim odlukama.

## LITERATURA

1. Bošnjak, V. (2003). Deinstitutionalizacija u socijalnoj zaštiti dece – sistemska perspektiva. *Socijalna misao*, 10(4), 39-54.
2. Brkić M. (2005). Organ starateljstva u prekrivičnom i krivičnom postupku, kao i u postupku izricanja sankcija prema maloletnicima. U *Reforma sistema pravno-institucionalne zaštite maloletnih prestupnika*, Beograd: Socijalno-humanitarno udruženje „Sačuvajmo decu“.
3. Brkić, M. (2008). Reforma centra za socijalni rad u kontekstu zadovoljavanja potreba mladih sa problemima u ponašanju u lokalnoj zajednici. U D. Radovanović (ur.), *Poremećaji ponašanja u sistemu obrazovanja* (405-423). Beograd: Fakultet za specijalnu edukaciju i rehabilitaciju.
4. Colby, C. I. (1989). *Social welfare policy – perspectives, patterns, insights*. Chicago, IL, USA: The Dorsey Press.
5. Jugović A. & Žunić-Pavlović V. (2004): Pravci i dileme reforme sistema socijalne zaštite maloletnih prestupnika, *Socijalna misao*, broj 41, Beograd.
6. Jugović, A., Simeunović-Patić, B. (2007). Socio-kulturalni kontekst maloletničke delinkvencije u tranzicijskim društvima. *VII međunarodni znanstveni skup: Istraživanja u edukacijsko-rehabilitacijskim znanostima*, Knjiga abstrakata, Edukacijsko-rehabilitacijski fakultet, Sveučilište u Zagrebu, 14 – 16.06.2007., Zagreb, Hrvatska, str. 224.
7. Džamonja-Ignjatović, T., Žegarac, N. (2002). Razvojno stablo standarda. *Socijalna misao*, 9(4), 185-195.
8. Care Co-ordination Network UK. (2005). *Key worker standards*. Posećeno 21.11.2005. na mrežnoj stranici Care Co-ordination Network UK: <http://www.ccnuk.org.uk>
9. Lipsey, M. (1992). Juvenile delinquency treatment: A meta-analytic inquiry into the variability of effects. U T. D. Cook, H. Cooper, D. S. Cordray, H. Hartmann, L. V. Hedges, R. J. Light, T. A. Louis, F. Mosteller (ur.). *Meta-analysis for Explanation: A Casebook* (str. 83-127). New York: Russell Sage Foundation.

9. Lösel, F. (2000). The efficacy of correctional treatment: A review and synthesis of meta-evaluations. U J. McGuire, *What works: Reducing reoffending* (str. 79-114). Toronto: John Wiley & Sons.
10. Matković, G. (2003). Promena uloge države u socijalnom sektoru. *Socijalna misao*, 10(4), 7-21.
11. Milosavljević M. (2002). Prevencija u socijalnoj zaštiti – zablude i stvarne mogućnosti, *Socijalna misao*, 9(4), 37-53.
12. Milosavljević, M., Brkić, M. (2005). *Socijalni rad u zajednici*. Beograd: Socijalna misao.
13. Payne, M. (2001). *Savremena teorija socijalnog rada*. Banja Luka: Filozofski fakultet Univerziteta u Banja Luci.
14. Pejaković, Lj. (2003). Transformacija ustanova za smeštaj dece i omladine – razvoj vaninstitucionalnih oblika zaštite, *Socijalna misao*, 10(2-3), 77-88.
15. Perić, O., Milošević, N., Stevanović, I. (2008). Politika izricanja krivičnih sankcija prema maloletnicima u Srbiji, Beograd: Centar za mir i razvoj demokratije.
16. Puljiz, V., Bežovan, G., Šućur, Z., Zrinščak, S., Žganec, N., Balaband, A. (2003). Decentralizacija socijalnih službi: nacrt modela. *Revija za socijalnu politiku*, 10(1), 69-83.
17. Stakić, Đ. (2003). Integracija institucionalnog i vaninstitucionalnog tretmana maloletnih delinkvenata. U D. Radovanović, *Strategija državnog reagovanja protiv kriminala* (str. 154-168). Beograd: Institut za kriminološka i sociološka istraživanja.
18. Žunić-Pavlović, V., Mišković, M. (2007). Primena krivičnih sankcija prema maloletnim prestupnicima. *Beogradska defektološka škola*, 13(3), str. 133-148.
19. Žunić-Pavlović, V. (2004). *Evaluacija u resocijalizaciji*. Beograd: Partenon.



**Aleksandar Jugović**  
**Vesna Žunić-Pavlović**  
**Miroslav Brkić**

## **SOCIAL WELFARE OF JUVENILE DELINQUENCY ON THE SERBIAN TRANSITION SOCIETY**

### ***Abstract:***

The subject of this presentation is a synthesis of recent ideas of scientific, professional and political community concerning what directions should reform of social protection system – the part relating to children and juveniles with delinquent behavior follow. The main purpose of the article is to give a critical analysis of reform ideas and point out certain dilemmas and controversies which are brought about in this field in respect of reform procedures.

The analysis done indicates the possibility of identification of the three basic directions of reform of social protection system related to juvenile delinquency. These are as follows: decentralization, redefinition of functions and standards of institutions and deinstitutionalization. These main directions of social protection system reform are based on several key principles such as: rights and best interest of children and juveniles; plurality (alternatives) of services rendered; participation/partnership of users, social services and other institutions of local community; support to parenthood and preservation of the family; early detection of children under risk; enhancing of quality and continual upgrading of professional work.

Within the identified directions and principles of reform, special attention is given to the issues of prevention and social protection, institutional and non-institutional measures and methods of protection of juvenile delinquents, concept and standards of social services work, mode evaluation and upgrading of quality of professional work, alternative forms of social protection of this group children, etc.

***Key words:*** social protection, transition, reform, juvenile delinquency