

DOI 10.51558/2490-3647.2026.11.1.1175

UDK 364.65:364.046

Primljeno: 24. 04. 2026.

Pregledni rad

Review paper

Srbinka Golubović, Draško Gajić

IZMEĐU NORMATIVNIH STANDARDA I INSTITUCIONALNE PRAKSE HRANITELJSTVA U GRADU ISTOČNO SARAJEVO

Hraniteljstvo predstavlja jedan od ključnih oblika alternativne brige za djecu bez roditeljskog staranja i normativno je utemeljeno na međunarodnim i domaćim propisima. Iako formalni standardi naglašavaju princip najboljeg interesa djeteta, stabilnost smještaja i sistemsku podršku porodici, njihova implementacija na lokalnom nivou često je suočena sa institucionalnim ograničenjima. Rad analizira praksu hraniteljstva u Gradu Istočno Sarajevo s fokusom na odnos između normativnih standarda i njihove primjene u lokalnom institucionalnom kontekstu. Analiza je zasnovana na sekundarnoj obradi empirijske građe prikupljene za potrebe magistrarskog rada, koja uključuje administrativne kvantitativne podatke i kvalitativne nalaze iz intervjuja sa stručnim radnicima i hraniteljskim porodicama. Nalazi ukazuju na ograničen obim formalnog hraniteljstva, oslanjanje na srodničke oblike zbrinjavanja, neravnomjerne kadrovske kapacitete centara za socijalni rad te potrebu jačanja sistemske podrške hraniteljskim porodicama. Rad ukazuje na jaz između normativnog okvira i operativne prakse te otvara pitanje institucionalnih pretpostavki za dosljedniju primjenu porodičnih oblika alternativne brige za djecu.

Ključne riječi: hraniteljstvo; alternativna briga; socijalna politika; zaštita djece; kadrovski kapaciteti; lokalna zajednica

1. UVOD

1.1. Širi kontekst zaštite djece bez roditeljskog staranja

Zaštita djece bez roditeljskog staranja predstavlja važan segment savremenih sistema socijalne zaštite jer se neposredno odnosi na ostvarivanje prava djeteta na sigurnost, stabilnost i razvoj. Međunarodni normativni okvir polazi od principa najboljeg interesa djeteta kao primarnog kriterija u svim odlukama koje ga se tiču te naglašava obavezu države da osigura posebnu zaštitu djeci bez roditeljskog staranja (United Nations 1989). Smjernice za alternativno zbrinjavanje djece dodatno preciziraju da izdvajanje iz porodice treba predstavljati krajnju mjeru, zasnovanu na procjeni nužnosti i podobnosti konkretnog oblika brige (United Nations 2009). Savremene politike u ovoj oblasti obilježene su procesom deinstitutionalizacije, odnosno nastojanjem da se institucionalni smještaj zamjenjuje porodičnim oblicima zbrinjavanja, prije svega hraniteljstvom (United Nations 2009). Takvo usmjerenje utemeljeno je na nalazima razvojne psihologije i teorije privrženosti, koji ukazuju na značaj stabilnih i kontinuiranih odnosa za emocionalni i socijalni razvoj djeteta (Schofield & Beek 2009). Ekološki model razvoja polazi od toga da razvojni ishodi zavise od uzajamnog odnosa individualnih karakteristika i višeslojnog okruženja u kojem se razvoj odvija (Bronfenbrenner 1979). U tom smislu hraniteljstvo se ne može razumjeti samo kao normativno propisan oblik zaštite, već i kao složen institucionalni i profesionalni proces čiji kvalitet zavisi od kapaciteta porodice, organizacije sistema socijalne zaštite i dostupnosti stručne podrške. U kontekstu Bosne i Hercegovine unapređenje alternativnih oblika zbrinjavanja odvija se u okviru složenog administrativnog ustrojstva i neujednačenih institucionalnih kapaciteta. Iako je normativni okvir u velikoj mjeri usklađen sa međunarodnim standardima, izazovi u primjeni i dostupnosti usluga ostaju izraženi, posebno kada je riječ o djeci iz ranjivih kategorija (UNICEF 2025). Hraniteljstvo se stoga može razumjeti kao posebno osjetljivo područje u kojem se susreću normativni standardi i institucionalna praksa, što ga čini relevantnim poljem analize odnosa između propisanih načela i njihove primjene u lokalnom kontekstu.

1.2. Jaz između normativnog okvira i prakse

Literatura o implementaciji javnih politika ukazuje na čestu pojavu jaza između normativno definisanih ciljeva i njihove operativne realizacije. Taj jaz proizlazi iz

institucionalne složenosti, ograničenih resursa i višeslojnih uslova primjene, pri čemu se same politike ne ostvaruju automatski na osnovu svojih formalno postavljenih ciljeva, nego kroz konkretne procese implementacije u složenim i često nepredvidivim sistemima (Hudson, Hunter & Peckham 2019). Upravo u fazi primjene apstraktni normativni principi prevode se u konkretne profesionalne odluke i administrativne postupke. Prema konceptu „ulične birokratije“, javni službenici koji neposredno rade sa korisnicima istovremeno raspolažu određenim stepenom diskrecije i djeluju u uslovima ograničenih resursa, zbog čega njihovo svakodnevno postupanje bitno utiče na način na koji se javne politike ostvaruju u praksi (Lipsky 2010). Primjena normi u svakodnevnom radu profesionalaca postaje stoga ključno pitanje u razumijevanju stvarnog funkcionisanja sistema. U oblasti hraniteljstva ovaj jaz može se manifestovati kroz obim razvijenosti hraniteljskih porodica, dostupnost stručne podrške, organizaciju rada centara za socijalni rad i njihove kadrovske kapacitete. Iako zakonodavni okvir afirmiše prioritet porodičnih oblika zaštite, njihova stvarna zastupljenost i stabilnost zavise od lokalnih institucionalnih pretpostavki i raspoloživih stručnih resursa. U tom smislu, analiza hraniteljstva u lokalnoj zajednici podrazumijeva ispitivanje načina prevođenja normativnih standarda u operativne prakse te u kojoj mjeri lokalni sistem može odgovoriti zahtjevima koje ti standardi postavljaju.

1.3. Cilj rada i istraživačka pitanja

Cilj rada je analiza prakse hraniteljstva u Gradu Istočno Sarajevo, s fokusom na odnos između normativnih standarda i njihove primjene u lokalnom institucionalnom kontekstu. Rad se zasniva na sekundarnoj analizi empirijske građe prikupljene za potrebe izrade magistarskog rada o hraniteljstvu kao obliku zaštite djece bez roditeljskog staranja u Gradu Istočno Sarajevo, pri čemu je istraživački fokus ovog članka sužen na ispitivanje jaza između normativnog okvira i institucionalne prakse (Golubović 2025). Iako normativni i strateški okvir Republike Srpske afirmiše hraniteljstvo kao važan oblik alternativne brige za djecu bez roditeljskog staranja, ostaje otvoreno pitanje u kojoj mjeri su ti principi operacionalizovani na nivou konkretne zajednice. Rad polazi od sljedećih istraživačkih pitanja:

- U kojoj mjeri se normativni standardi hraniteljstva reflektuju u lokalnoj praksi u Gradu Istočno Sarajevo?
- Kako institucionalni i kadrovski kapaciteti utiču na razvoj i stabilnost hraniteljstva?

- Da li postoje razlike između opština u pogledu dostupnosti i kvaliteta podrške hraniteljskim porodicama?

2. KONTEKST IMPLEMENTACIJE HRANITELJSTVA

2.1. Zakonsko utemeljenje hraniteljstva

Hraniteljstvo kao oblik zaštite djece bez roditeljskog staranja u Republici Srpskoj normativno je utemeljeno u okviru sistema socijalne i porodičnopravne zaštite. Zakon o socijalnoj zaštiti Republike Srpske prepoznaje djecu bez roditeljskog staranja kao korisnike socijalne zaštite, a zbrinjavanje u hraniteljsku porodicu uređuje kao poseban oblik zbrinjavanja korisnika u porodicu koja obezbjeđuje zadovoljavanje osnovnih životnih potreba, brine o ličnosti korisnika i pomaže mu u ostvarivanju njegovih prava i izvršavanju obaveza. Istim zakonom propisano je da pravo na zbrinjavanje u hraniteljsku porodicu ima lice koje, u skladu sa zakonom, ima pravo na smještaj u ustanovu, kao i da se pri izboru porodice u koju se korisnik zbrinjava nadležni centar za socijalni rad rukovodi ličnim svojstvima korisnika i članova porodice, stambenim i drugim mogućnostima porodice, te potrebama korisnika. Zakon dalje propisuje i ograničenja u pogledu porodice u koju se korisnik ne može zbrinuti, uređuje ugovorni odnos između centra za socijalni rad i hraniteljske porodice, te pravo hranitelja na naknadu za rad i naknadu za troškove izdržavanja korisnika. Istovremeno, zakon predviđa da se bliži uslovi i postupak sticanja statusa hraniteljske porodice, vrste i oblici zbrinjavanja, način sprovođenja nadzora, obračun naknada i prestanak hraniteljstva uređuju posebnim pravilnikom. U dosadašnjoj obradi i pratećoj empirijskoj građi kao ključne odredbe u tom pogledu označeni su čl. 17, 40, 42, 43, 44. i 46. Zakona o socijalnoj zaštiti Republike Srpske. Porodični zakon Republike Srpske dodatno predstavlja važan normativni okvir za zaštitu djece, jer propisuje da je u svim pitanjima koja se tiču djeteta svako dužan da se rukovodi i postupa u skladu sa najboljim interesom djeteta (čl. 8), te uređuje starateljstvo kao oblik posebne zaštite maloljetne djece koja nemaju roditeljskog staranja (čl. 12) i poslove organa starateljstva (čl. 14). U kasnijim odredbama zakon uređuje i mjere zaštite djeteta, uključujući izdvajanje djeteta iz porodice i njegovo zbrinjavanje kod drugog lica, u hraniteljskoj porodici, ustanovi socijalne zaštite ili drugoj ustanovi (čl. 120). Detaljnija pravila o hraniteljstvu uređena su Pravilnikom o hraniteljstvu Republike Srpske, kojim su propisani uslovi i postupak dobijanja statusa hraniteljske porodice, vrste i oblici zbrinjavanja, obračun naknada, prestanak hraniteljstva i način

sprovođenja nadzora nad radom hranitelja (čl. 1). Pravilnik dodatno razrađuje pitanja naknade za rad hranitelja i troškova izdržavanja korisnika (čl. 19 i 20), kao i nadzora nad radom hranitelja i praćenja zadovoljavanja potreba djeteta u hraniteljskoj porodici (čl. 22-24). Ukupno posmatrano, normativni okvir jasno uspostavlja hraniteljstvo kao uređeni oblik porodičnog zbrinjavanja i definiše osnovne obaveze nadležnih aktera, ali njegova stvarna operacionalizacija zavisi od institucionalnih kapaciteta i organizacionih uslova na lokalnom nivou.

2.2. Strateški okvir razvoja hraniteljstva

Strateški okvir razvoja hraniteljstva u Republici Srpskoj u posmatranom reformskom periodu bio je oblikovan Strategijom unapređenja socijalne zaštite djece bez roditeljskog staranja 2015–2020, koja je jačanje hraniteljstva i smanjenje institucionalnog smještaja postavila kao ključne pravce razvoja sistema. Dokument je naglašavao profesionalizaciju hraniteljstva, standardizaciju postupaka, razvoj specijalizovanih oblika zaštite i jačanje kapaciteta centara za socijalni rad. Istovremeno, Strategija je identifikovala i ključna ograničenja tadašnjeg sistema, uključujući nedovoljan broj hraniteljskih porodica, neravnomjernu teritorijalnu zastupljenost i opterećenost centara za socijalni rad. Iako se ovaj dokument odnosi na raniji planski period, on ostaje važna strateška referenca za razumijevanje reformskog usmjerenja ka deinstitucionalizaciji i jačanju porodičnih oblika zaštite. U tom smislu, njegovo analitičko značenje u ovom radu nije u predstavljanju aktuelnog planskog okvira, nego u sagledavanju strateških ciljeva prema kojima se može upoređivati stvarna razvijenost hraniteljstva u lokalnom kontekstu.

2.3. Lokalni institucionalni kontekst: Grad Istočno Sarajevo

Grad Istočno Sarajevo predstavlja jedinicu lokalne samouprave u Republici Srpskoj i obuhvata šest opština: Istočna Ilidža, Istočno Novo Sarajevo, Pale, Istočni Stari Grad, Sokolac i Trnovo. Grad obuhvata urbane i ruralne sredine, što utiče na organizaciju i dostupnost socijalnih usluga (Golubović 2025). Socijalna zaštita realizuje se putem centara za socijalni rad u opštinama Istočno Novo Sarajevo, Istočna Ilidža, Pale i Sokolac, dok u Istočnom Starom Gradu i Trnovu funkcionišu službe socijalne zaštite u okviru opštinskih uprava ili u saradnji sa nadležnim centrima (Jukić, Mitrović i Džumhur 2019; Golubović 2025). U lokalnoj praksi dominiraju novčana davanja, dok su usluge u zajednici neravnomjerno razvijene, a savjetodavni rad predstavlja

značajan segment podrške porodicama i djeci u riziku (Golubović 2025). Zaštita djece bez roditeljskog staranja čini poseban segment sistema socijalne zaštite. U Republici Srpskoj osnovni oblici zbrinjavanja obuhvataju starateljstvo, usvojenje, hraniteljstvo i smještaj u ustanovu socijalne zaštite (Šćepović 2024). Prema podacima korištenim u ovom radu, u Gradu Istočno Sarajevo evidentirano je 21 dijete bez roditeljskog staranja. Najveći broj djece dolazi iz opština Istočno Novo Sarajevo, Sokolac i Pale, dok u opštinama Trnovo i Istočni Stari Grad nisu evidentirani slučajevi (Golubović 2025). Najčešći razlozi izdvajanja djece iz porodice uključuju smrt roditelja, porodično nasilje, bolesti zavisnosti, napuštanje djece, izdržavanje zatvorske kazne i visokokonfliktne razvode (Šćepović 2024; Golubović 2025). Centri za socijalni rad primjenjuju preventivne mjere usmjerene na očuvanje porodice, a u slučajevima kada one ne daju rezultate preduzimaju se mjere izdvajanja i primjenjuju odgovarajući oblici zaštite. Starateljstvo predstavlja dominantan oblik pravne zaštite, pri čemu se 19 djece sa područja Grada Istočno Sarajevo nalazilo pod starateljstvom (Golubović 2025). U situacijama kada porodični smještaj nije moguće obezbijediti djeca se upućuju u JU Dom „Rada Vranješević“ u Banjoj Luci, gdje je bilo smješteno petoro djece sa područja grada. Istovremeno, petoro djece bilo je smješteno u hraniteljske porodice, uz jedan premještaj iz hraniteljske porodice u ustanovu socijalne zaštite (Golubović 2025). Stručni radnici ukazuju na nedovoljan broj hranitelja i nedovoljnu informisanost javnosti o hraniteljstvu, dok hraniteljke ističu administrativne prepreke i potrebu za dodatnom podrškom. U analiziranoj građi usvojenje nije registrovano kao značajnije zastupljen oblik zbrinjavanja u Gradu Istočno Sarajevo.

3. METODOLOGIJA

Rad se zasniva na sekundarnoj analizi empirijske građe prikupljene tokom istraživanja sprovedenog 2025. godine u Gradu Istočno Sarajevo za potrebe magistarskog rada o hraniteljstvu kao obliku zaštite djece bez roditeljskog staranja (Golubović 2025). U tom smislu, članak ne predstavlja novo primarno istraživanje, već reinterpretaciju ranije prikupljenih podataka kroz uži analitički fokus na odnos između normativnih standarda i institucionalne prakse hraniteljstva u lokalnom kontekstu. Takvo određenje istraživačkog pristupa važno je i zbog metodološke transparentnosti, budući da se rad oslanja na već prikupljene kvantitativne i kvalitativne podatke, a ne na novo terensko istraživanje. Primarno istraživanje bilo je oblikovano kao studija slučaja lokalne zajednice, uz kombinovanje kvantitativnog i kvalitativnog pristupa. Empirijska građa obuhvatila je administrativne podatke prikupljene iz četiri centra za

socijalni rad na području Grada Istočno Sarajevo (Pale, Sokolac, Istočna Ilidža i Istočno Novo Sarajevo), kao i kvalitativne podatke dobijene intervjuima sa stručnim radnicima i hraniteljskim porodicama. Primjena takvog istraživačkog dizajna omogućila je sagledavanje hraniteljstva u konkretnom institucionalnom i organizacionom okruženju.

U centrima za socijalni rad na području grada zaposleno je 29 stručnih radnika, od kojih 21 radi na poslovima zaštite djece bez roditeljskog staranja. U uzorak istraživanja uključeno je 13 stručnih radnika koji u svom radu sprovode procedure smještaja djece u hraniteljske porodice. Pored njih, uzorkom je obuhvaćeno i pet hraniteljki: dvije koje su u vrijeme istraživanja imale dijete na smještaju, dvije sa prethodnim iskustvom hraniteljstva i jedna kod koje je dijete bilo smješteno u 2024. godini. Učesnici su, dakle, birani ciljano, prema kriteriju neposredne uključenosti u praksu hraniteljstva i raspolaganja relevantnim iskustvom za predmet istraživanja. Podaci su prikupljeni primjenom intervjua vođenih prema unaprijed definisanim tematskim cjelinama i analitičkog obrasca za administrativne podatke. Intervjui sa stručnim radnicima realizovani su u februaru 2025. godine, u prosječnom trajanju od 90 minuta, dok su intervjui sa hraniteljicama realizovani u martu 2025. godine, u prosječnom trajanju od 60 minuta. Intervjuima su obuhvaćena pitanja koja se odnose na razvijenost hraniteljstva, organizacione i kadrovske kapacitete centara za socijalni rad, postupke pripreme i smještaja djece, podršku hraniteljskim porodicama, kao i izazove u primjeni postojećih standarda. Administrativni podaci prikupljeni su putem analitičkog obrasca/upitnika, koji je omogućio sistematizaciju podataka o broju djece bez roditeljskog staranja, oblicima zbrinjavanja, broju i obilježjima hraniteljskih porodica i raspoloživim institucionalnim kapacitetima. Kvalitativni podaci analizirani su kroz tematsko grupisanje odgovora u cjeline relevantne za istraživačka pitanja rada, dok su kvantitativni podaci obrađeni primjenom deskriptivne statistike, radi prikaza obima i osnovnih obilježja hraniteljstva u lokalnoj zajednici. Fokus na jednu lokalnu zajednicu predstavlja ograničenje u pogledu mogućnosti generalizacije nalaza, ali istovremeno omogućava detaljniji uvid u odnos između normativnog okvira i konkretne institucionalne prakse na lokalnom nivou. Istraživanje je sprovedeno uz informisanu saglasnost učesnika, uz obezbijeđenu anonimnost i povjerljivost podataka. Administrativni podaci prikupljeni su uz saglasnost nadležnih centara za socijalni rad.

4. REZULTATI

4.1. Obim i struktura hraniteljstva

Empirijski nalazi pokazuju da je formalno hraniteljstvo u Gradu Istočno Sarajevo razvijeno u ograničenom obimu. U 2025. godini evidentiran je jedan smještaj djeteta u porodicu sa formalnim statusom hraniteljske porodice, i to u opštini Istočno Novo Sarajevo, dok u opštinama Pale, Istočna Ilidža i Sokolac nije bilo novih smještaja u standardno hraniteljstvo. Specijalizovani i urgentni oblici hraniteljstva nisu evidentirani (Golubović 2025). Pored formalnog hraniteljstva u lokalnoj praksi prisutno je i srodničko zbrinjavanje izvan formalnog statusa hraniteljske porodice. U opštini Istočno Novo Sarajevo smještene su dva dječaka u srodničke porodice bez formalnog statusa, dok je u opštinama Pale i Istočna Ilidža smješten po jedan dječak. U opštini Sokolac takvi slučajevi nisu evidentirani (Tabela 1). Sve srodničke porodice ostvaruju pravo na naknadu za izdržavanje djeteta u skladu sa važećim propisima (Golubović 2025).

Tabela 1. Broj djece zbrinute u srodničke porodice koje nemaju status hraniteljske porodice

Opština	Broj djece zbrinute u srodničke porodice koje nemaju status hraniteljske porodice	Broj dječaka
Istočno Novo Sarajevo	2	2
Pale	1	1
Istočna Ilidža	1	1
Sokolac	0	0
Ukupno	4	4

Izvor: Golubović (2025: 96)

Podaci za period od posljednjih pet godina pokazuju da nije zabilježen značajniji porast broja smještaja djece u hraniteljske porodice. U tom periodu ukupno je šestoro djece bilo smješteno u hraniteljske porodice, dok je na području grada registrovana jedna porodica sa formalnim statusom hraniteljske porodice. U opštinama Istočno Novo Sarajevo, Pale i Istočna Ilidža evidentirana je po jedna srodnička porodica bez formalnog statusa, dok u Sokocu takvi slučajevi nisu registrovani (Golubović 2025). Nalazi dalje pokazuju da su identifikovane hraniteljske porodice pretežno locirane u urbanim sredinama, dok u prigradskim i ruralnim dijelovima grada ovaj oblik zaš-

tite nije evidentiran. Hraniteljstvo je dominantno zastupljeno među ženama, a sve identifikovane hraniteljske porodice imaju završenu srednju stručnu spremu. Stručni radnici kao jedan od izazova navode nedostatak zainteresovanih potencijalnih hranitelja, uprkos sprovedenim promotivnim aktivnostima (Golubović 2025). Ukupno posmatrano, nalazi pokazuju mali broj formalno registrovanih hraniteljskih porodica, prisustvo srodničkog zbrinjavanja izvan formalnog statusa i izražene teritorijalne razlike u zastupljenosti hraniteljstva na području Grada Istočno Sarajevo.

4.2. Organizacioni i kadrovski kapaciteti

Nalazi pokazuju da se organizacija rada u centrima za socijalni rad na području Grada Istočno Sarajevo razlikuje prema modelu stručnog rada. U centrima za socijalni rad Istočna Ilidža, Pale i Sokolac primjenjuje se mješoviti model rada, dok se u Centru za socijalni rad Istočno Novo Sarajevo primjenjuje polivalentni model. Specijalistički model rada nije evidentiran ni u jednom centru (Golubović 2025). Ukupan broj stručnih radnika u centrima za socijalni rad na području grada iznosi 29, uz neravnomjernu raspodjelu među opštinama. Najveći broj zaposlenih ima Centar za socijalni rad Pale, zatim Istočna Ilidža, dok centri u Sokocu i Istočnom Novom Sarajevu imaju po šest stručnih radnika (Tabela 2) (Golubović 2025).

Tabela 2. Broj stručnih radnika u centrima za socijalni rad Grada Istočno Sarajevo

Centar za socijalni rad	Broj stručnih radnika	Profil/zanimanje
Pale	9	socijalni radnik (5), pedagog (1), psiholog (2), pravnik (1)
Istočna Ilidža	8	socijalni radnik (3), pravnik (1), pedagog (1), psiholog (2), sociolog (1)
Sokolac	6	pravnik (3), pedagog (1), socijalni radnik (1), psiholog (1)
Istočno Novo Sarajevo	6	socijalni radnik (3), psiholog (1), pedagog (1), pravnik (1)
Ukupno	29	

Izvor: Golubović (2025: 91)

U oblasti zaštite djece bez roditeljskog staranja angažovan je 21 stručni radnik. Kapaciteti su neravnomjerno raspoređeni, pa u centrima Istočna Ilidža i Sokolac ove poslove obavljaju po tri stručna radnika. Ni u jednom centru nije formirano posebno odjeljenje posvećeno zaštiti djece bez roditeljskog staranja. Poslovi se obavljaju u okviru redovnih radnih obaveza, a formiranje posebnih timova nije ujednačeno. Prema dostupnim podacima samo Centar za socijalni rad Istočna Ilidža ima formiran tim koji čine pedagog, psiholog i socijalni radnik (Golubović 2025). Nalazi dalje pokazuju da svi stručni radnici istovremeno rade i sa drugim kategorijama korisnika. U radu sa djecom bez roditeljskog staranja primjenjuje se metod vođenja slučaja, a početne i sveobuhvatne procjene redovno se sprovode. Stručni radnici navode da posjeduju odgovarajuća znanja i kompetencije za rad u ovoj oblasti, te da su prošli edukaciju „Program pripreme za hraniteljstvo“ u organizaciji Ministarstva zdravlja i socijalne zaštite Republike Srpske (Golubović 2025; Šćepović i dr. 2018). Ukupno posmatrano, nalazi ukazuju na postojanje formalno uspostavljenih kadrovskih kapaciteta, ali i na njihovu neravnomjernu raspodjelu među centrima za socijalni rad na području Grada.

4.3. Priprema, podrška i nadzor nad hraniteljima

Nalazi pokazuju da se priprema djeteta za smještaj u hraniteljsku porodicu u Gradu Istočno Sarajevo realizuje kroz razgovore prilagođene uzrastu i zrelosti djeteta, sa ciljem informisanja i ublažavanja stresa promjene okruženja. Priprema hranitelja obuhvata razgovore, procjenu uslova, posjete porodici i upoznavanje sa karakteristikama djeteta i njegove primarne porodice. Kada okolnosti to dozvoljavaju, u pripremu se uključuje i biološka porodica kroz informisanje, savjetodavni rad i psihološku podršku (Golubović 2025). Tokom trajanja smještaja, podrška se najčešće realizuje kroz psihosocijalnu pomoć, savjetovanje, podršku u održavanju kontakata sa biološkom porodicom i materijalna davanja predviđena propisima. Naknada za rad hranitelja i naknada za izdržavanje djeteta obezbijeđene su u skladu sa Zakonom o socijalnoj zaštiti i Pravilnikom o hraniteljstvu, dok pojedine hraniteljke navode da iznos tih naknada nije uvijek dovoljan za pokrivanje stvarnih troškova brige o djetetu (Golubović 2025).

Nadzor nad radom hranitelja sprovodi se redovno kroz podršku i savjetovanje. Istovremeno, grupni rad sa hraniteljskim porodicama nije razvijen. Prema nalazima istraživanja razlog za to je mali broj hraniteljskih porodica u lokalnoj zajednici (Golubović 2025). Podaci pokazuju da proces adaptacije djeteta u hraniteljskoj

porodici zavisi od uzrasta, prethodnih iskustava i kvaliteta odnosa sa hraniteljima. Stručni radnici navode da tokom adaptacije pružaju savjetodavnu i psihosocijalnu podršku. Većina hraniteljki ističe da je adaptacija protekla bez većih poteškoća, dok pojedine ukazuju na potrebu intenzivnije podrške. Održavanje kontakta djeteta sa biološkom porodicom odvija se u saradnji svih uključenih aktera, uz usmjerenost na povratak djeteta u primarnu porodicu kada za to postoje uslovi (Golubović 2025). Nalazi, dakle, pokazuju da su postupci pripreme, podrške i nadzora prisutni u praksi centara za socijalni rad, uz razlike u obimu i intenzitetu pojedinih oblika podrške.

4.4. Motivacija i iskustva hraniteljskih porodica

Nalazi pokazuju da je motivacija hraniteljki za bavljenje hraniteljstvom prvenstveno zasnovana na emotivnim i vrijednosnim razlozima, odnosno na želji da se djetetu obezbijede sigurnost, stabilnost i porodična toplina. Hraniteljstvo se u iskazima učesnica opisuje kao odgovorna i humana uloga u kojoj je u fokusu dobrobit djeteta, a ne materijalni aspekti (Golubović 2025). Iskustva u pogledu nastavka bavljenja hraniteljstvom razlikuju se među učesnicama. Dok su pojedine izrazile spremnost da preuzmu brigu o još jednom djetetu, druge navode emocionalnu zahtjevnost ove uloge i ograničene kapacitete za dodatno angažovanje. U pogledu dosadašnjeg angažmana, zajedničko obilježje svih intervjuisanih hraniteljki jeste da su od početka brinule o po jednom djetetu (Golubović 2025). Nalazi takođe pokazuju da iskustvo hraniteljstva učesnice povezuju sa snažnim osjećajem odgovornosti prema djetetu, ali i sa emocionalnim opterećenjem koje prati svakodnevnu brigu. U tom smislu, iskustva hraniteljskih porodica obuhvataju istovremeno i spremnost na angažman i potrebu za kontinuiranom stručnom podrškom tokom trajanja smještaja (Golubović 2025).

5. DISKUSIJA

5.1. Hraniteljstvo između normativnog ideala i lokalne realnosti

Nalazi studije slučaja Grada Istočno Sarajevo ukazuju na izražen raskorak između normativno-strateškog opredjeljenja za hraniteljstvo i njegove stvarne razvijenosti u lokalnoj praksi. Iako međunarodni standardi i domaći normativni okvir afirmišu porodične oblike zbrinjavanja, empirijski podaci pokazuju da je formalno hraniteljstvo u gradu slabo razvijeno: u 2025. godini evidentiran je samo jedan novi smještaj u formalno registrovanu hraniteljsku porodicu, dok specijalizovani i urgen-

tni oblici nisu zabilježeni (Golubović 2025 95). Istovremeno, u praksi je vidljivo oslanjanje na srodničko zbrinjavanje izvan formalnog statusa hraniteljstva, što pokazuje da se porodični smještaj često ostvaruje faktički, ali ne i u punom formalnom okviru propisanih procedura i standarda. Ovakav obrazac može se tumačiti kao indikator ograničene sposobnosti sistema da normativnu orijentaciju ka hraniteljstvu pretoči u održivu lokalnu infrastrukturu, posebno u segmentima regrutacije i zadržavanja hraniteljskih porodica, razvoja specijalizovanih oblika i ravnomjerne teritorijalne dostupnosti. Dominacija srodničkog zbrinjavanja jeste razvojno povoljnija od institucionalnog smještaja u smislu kontinuiteta porodičnih veza, ali istovremeno otvara pitanje standardizacije podrške, kontrole kvaliteta i jednakosti uslova u različitim opštinama. U tom smislu, lokalna praksa može se razumjeti upravo u prostoru jaza između politike i prakse (*policy–practice gap*), gdje se normativna očekivanja i stvarni kapaciteti sistema ne poklapaju (Hudson, Hunter & Peckham 2019).

5.2. Institucionalni kapaciteti kao ograničavajući faktor razvoja hraniteljstva

Rezultati jasno ukazuju da institucionalni kapaciteti predstavljaju ključni strukturni uslov razvoja hraniteljstva. U posmatranoj lokalnoj zajednici prisutna je neravnomjerna raspodjela stručnih radnika među centrima, uz dodatno opterećenje činjenicom da poslovi zaštite djece bez roditeljskog staranja nisu organizovani kroz posebna odjeljenja, već su integrisani u redovne radne obaveze zaposlenih (Golubović 2025). Iako centri formalno zadovoljavaju minimalne kadrovske standarde, nalazi sugerišu da ti minimumi nisu dovoljni za obim i kompleksnost zadataka koji prate hraniteljstvo: procjene, pripremu djeteta i porodice, praćenje smještaja, nadzor i kontinuiranu podršku. Ograničeni kapaciteti reflektuju se i u nemogućnosti razvoja dodatnih oblika podrške, poput grupnog rada sa hraniteljima, koji izostaje zbog malog broja hraniteljskih porodica, ali i zbog ograničenih organizacionih i kadrovskih resursa (Golubović 2025). Na taj način stvara se začarani krug: mali broj formalnih hranitelja smanjuje vjerovatnoću razvoja grupne i stručne infrastrukture podrške, a izostanak razvijene podrške dodatno otežava regrutaciju i zadržavanje hraniteljskih porodica. Ovi nalazi su u skladu sa strateškim dokumentima koji prepoznaju potrebu jačanja kapaciteta centara, standardizacije postupaka i razvoja sistemске podrške hraniteljima, ali istovremeno pokazuju da operacionalizacija tih ciljeva u lokalnim uslovima nailazi na konkretna ograničenja (Vlada Republike Srpske 2015).

5.3. Implementacija hraniteljstva u perspektivi „ulične birokratije“

Uvid u lokalnu praksu može se dodatno interpretirati kroz perspektivu „ulične birokratije“ (street-level bureaucracy), prema kojoj se javne politike u velikoj mjeri oblikuju u svakodnevnim odlukama profesionalaca koji rade neposredno sa korisnicima. Lipsky (2010) ukazuje da su ulični birokrati javni službenici koji neposredno rade sa građanima i raspolažu značajnim stepenom diskrecije u obavljanju svog rada, zbog čega njihove odluke i rutine bitno utiču na način na koji se javne politike stvarno ostvaruju u praksi. U tom smislu empirijski nalazi pokazuju da stručni radnici u centrima posjeduju znanja i kompetencije, te da su prošli relevantne edukacije, ali istovremeno rade u uslovima ograničenih resursa i organizacionih aranžmana koji otežavaju dosljednu primjenu normativnih standarda (Golubović 2025). U takvim uslovima diskrecija postaje mehanizam praktičnog upravljanja, kroz selekciju prioriteta, prilagođavanje procedura i oslanjanje na raspoložive opcije zbrinjavanja. U ovom slučaju, oslanjanje na srodničko zbrinjavanje izvan formalnog statusa može se posmatrati kao pragmatičan odgovor na nedostatak formalno registrovanih hranitelja i ograničene mogućnosti za razvoj različitih oblika smještaja (Golubović 2025). Iako takva praksa u pojedinačnim slučajevima može biti u skladu sa najboljim interesom djeteta, ona istovremeno ukazuje na potrebu da se sistemski smanji oslanjanje na *ad hoc* rješenja kroz jačanje formalnog hraniteljstva i ujednačavanje standarda podrške.

5.4. Implikacije za razvoj hraniteljstva u Republici Srpskoj

Studija slučaja Grada Istočno Sarajevo ukazuje na šire implikacije za razumijevanje razvoja hraniteljstva u Republici Srpskoj, posebno u dijelu koji se odnosi na neujednačenost lokalnih kapaciteta i realne domete strateških opredjeljenja. Nalazi upućuju da se formalno hraniteljstvo ne može razvijati samo kroz normativne akte i strateške ciljeve, već zahtijeva investicije u institucionalnu infrastrukturu: kadrovsko jačanje, organizacionu specijalizaciju, kontinuiranu podršku hraniteljima i sistematične aktivnosti regrutacije i informisanja javnosti. U tom smislu, empirijski uvidi iz ovog rada mogu poslužiti kao argument za preciznije operacionalizovanje strateških ciljeva: definisanje minimalnih standarda podrške na lokalnom nivou, razvoj mehanizama supervizije i stručne podrške hraniteljima, kao i diferencirane mjere za opštine sa manjim kapacitetima. Posebno važno pitanje ostaje kako prevazići teritorijalne razlike u dostupnosti hraniteljstva, što se u ovoj studiji pokazuje kroz

koncentraciju formalnih kapaciteta u jednoj opštini i izostanak formalnih hraniteljskih porodica u ostalim opštinama (Golubović 2025). Ovi nalazi mogu se dovesti u vezu i sa širim uvidima o razvoju sistema socijalne zaštite u Republici Srpskoj, koji ukazuju da reformski procesi u ovoj oblasti teku sporo, parcijalno i pod snažnim uticajem praktičnih ograničenja i institucionalnih mogućnosti. U tom smislu, ograničena razvijenost formalnog hraniteljstva u lokalnoj zajednici ne može se posmatrati izdvojeno od šireg konteksta socijalne zaštite u Republici Srpskoj, u kojem se reformske intencije često suočavaju sa sporom operacionalizacijom, neujednačenim kapacitetima i fragmentisanim intervencijama sistema (Gajić, Rakanović Radonjić i Šućur-Janjetović 2024). U tom smislu, doprinos ovog rada ogleda se u povezivanju normativne analize i empirijskog uvida u lokalnu praksu hraniteljstva. Umjesto zadržavanja na formalnoj procjeni usklađenosti sa zakonskim i strateškim dokumentima, analiza pokazuje kako institucionalni kapaciteti, organizaciona struktura i profesionalna diskrecija posreduju između normi i njihove konkretne primjene. Hraniteljstvo se tako sagledava ne samo kao pravno definisana mjera zaštite, već kao dinamičan institucionalni proces čiji razvoj zavisi od specifičnosti lokalnog konteksta. Rezultati dodatno ukazuju da jaz između standarda i stvarnosti ne mora biti posljedica normativnih nedostataka, već prije ograničenih operativnih resursa i neravnomjerne teritorijalne razvijenosti sistema. Takav nalaz doprinosi širem razumijevanju implementacije politika deinstitucionalizacije u složenim administrativnim strukturama i otvara prostor za dalja komparativna istraživanja odnosa između strateških ciljeva i institucionalnih kapaciteta u različitim lokalnim zajednicama. Nalaze ove studije moguće je sagledati i kao ilustraciju šireg obrasca prema kojem razvoj hraniteljstva zavisi manje od formalno propisanih normativnih standarda, a više od njihove institucionalne operacionalizacije i usklađenosti sa stvarnim kapacitetima sistema na lokalnom nivou.

6. PREPORUKE ZA POLITIKU I PRAKSU

Unapređenje hraniteljstva u lokalnoj zajednici zahtijeva pristup koji prevazilazi puko formalno normiranje prioriteta porodičnih oblika zaštite i podrazumijeva sistematsko jačanje institucionalnih i organizacionih pretpostavki njihove stvarne primjene. U tom smislu, razvoj hraniteljstva u Gradu Istočno Sarajevo potrebno je posmatrati prvenstveno kao pitanje koordinacije, kapaciteta i kontinuiteta podrške, a ne samo kao pitanje postojanja odgovarajućeg normativnog okvira. Prije svega uočena neravnomjerna razvijenost hraniteljstva među opštinama ukazuje na potrebu za

koordinisanim i funkcionalno povezanim pristupom na nivou grada kao cjeline. To podrazumijeva intenzivniju saradnju centara za socijalni rad i nadležnih službi socijalne zaštite, razmjenu iskustava, podataka i profesionalnih uvida, kao i usaglašavanje osnovnih procedura i standarda postupanja u oblasti hraniteljstva. Bez takvog pristupa, razvoj formalnog hraniteljstva lako može ostati prostorno ograničen i institucionalno neujednačen, čime se dodatno produbljuju teritorijalne razlike u dostupnosti ovog oblika zaštite.

Nalazi rada jasno upućuju na to da razvoj formalnog hraniteljstva nije moguće osigurati bez jačanja organizacionih i kadrovskih kapaciteta centara za socijalni rad. Formalno ispunjavanje minimalnih kadrovskih standarda jeste važna pretpostavka funkcionisanja sistema, ali se pokazuje da ono samo po sebi nije dovoljno za njegov proaktivni razvoj. Zbog toga je potrebno jačati stručne timove, obezbijediti stabilnije uslove za rad sa djecom bez roditeljskog staranja i hraniteljskim porodicama, te stvarati institucionalne pretpostavke za razvijanje specifičnih oblika stručne podrške, uključujući savjetodavni i grupni rad sa hraniteljima. Posebnu pažnju zahtijeva pitanje srodničkog zbrinjavanja izvan formalnog statusa hraniteljstva. Iako takav oblik zaštite može imati važne razvojne prednosti, naročito u pogledu očuvanja porodičnih veza i kontinuiteta odnosa, njegovo oslanjanje na neformalnu strukturu može dugoročno ograničiti standardizaciju podrške, praćenje kvaliteta smještaja i ujednačenost prava korisnika. Stoga bi unapređenje sistema trebalo da ide u pravcu jasnijeg institucionalnog prepoznavanja i praćenja srodničkih oblika zbrinjavanja, uz nastojanje da se oni, kada je to moguće i kada je u najboljem interesu djeteta, uključe u formalizovaniji okvir podrške, nadzora i stručnog praćenja.

Razvoj hraniteljstva istovremeno podrazumijeva kontinuirane aktivnosti informisanja i motivisanja potencijalnih hraniteljskih porodica. Ograničen broj formalno registrovanih hranitelja ukazuje na potrebu da se hraniteljstvo snažnije afirmiše u javnosti kroz planske promotivne aktivnosti, dostupne i razumljive informacije o uslovima, pravima i oblicima podrške, kao i veće prisustvo ove teme u lokalnoj zajednici. Ovakve aktivnosti imaju poseban značaj u sredinama u kojima hraniteljstvo nije teritorijalno razvijeno ili je prisutno tek u simboličnom obimu. Nalazi rada ukazuju i na potrebu daljeg jačanja materijalne i psihosocijalne podrške hraniteljskim porodicama. Stabilnost smještaja ne zavisi samo od motivacije i posvećenosti hranitelja, već i od kontinuiteta stručne pomoći, dostupnosti savjetodavne podrške i adekvatnosti raspoloživih resursa. U tom smislu, unapređenje sistema trebalo bi da obuhvati redovniju stručnu podršku, snažnije savjetodavne kapacitete i pažljivije praćenje potreba hraniteljskih porodica, naročito u fazama adaptacije djeteta i tokom dužeg

trajanja smještaja. Na nivou Republike Srpske, nalazi ove studije ukazuju na potrebu da se razvoj hraniteljstva preciznije operacionalizuje kroz standarde podrške, mehanizme stručnog praćenja i diferencirane mjere za lokalne zajednice sa manjim kapacitetima. Normativni okvir i strateška opredjeljenja već postavljaju osnovni pravac razvoja, ali održivost tog razvoja zavisi od njihove institucionalne razrade i od stvarne mogućnosti da se na lokalnom nivou obezbijede odgovarajući kadrovski, organizacioni i stručni resursi. Ukupno posmatrano, unapređenje hraniteljstva zahtijeva pristup u kojem se razvoj porodičnih oblika zaštite temelji na istovremenom jačanju normativnog, institucionalnog i stručnog okvira. Tek u takvoj povezanosti moguće je stvarati pretpostavke za stabilniju, dostupniju i kvalitetniju alternativnu brigu za djecu bez roditeljskog staranja.

7. ZAKLJUČAK

Hraniteljstvo u savremenim sistemima socijalne zaštite predstavlja normativno afirmisan i strateški prioritetan oblik alternativne brige za djecu bez roditeljskog staranja. Međunarodni standardi, domaći zakonodavni okvir i strateška opredjeljenja jasno naglašavaju primat porodičnih oblika zbrinjavanja, princip najboljeg interesa djeteta i potrebu razvoja sistemске podrške hraniteljskim porodicama. Analiza prakse u Gradu Istočno Sarajevo pokazuje da između normativnog usmjerenja i njegove lokalne operacionalizacije postoji vidljiv raskorak. Empirijski nalazi ukazuju da je formalno hraniteljstvo u Gradu Istočno Sarajevo razvijeno u ograničenom obimu, uz izraženo oslanjanje na srodničke oblike zbrinjavanja i neravnomjernu teritorijalnu zastupljenost. Vidljivo je da iako su minimalni kadrovski standardi formalno ispunjeni, organizaciona struktura rada, opterećenost stručnih radnika i neujednačenost lokalnih kapaciteta predstavljaju važna ograničenja za proaktivniji razvoj hraniteljstva i stabilniju podršku hraniteljskim porodicama. U tom smislu, nalazi potvrđuju da razvoj hraniteljstva nije samo pitanje postojanja normativnog okvira, već i pitanje stvarnih institucionalnih mogućnosti njegove primjene. Jaz između politike i prakse srž je dubljeg razumijevanje ovih nalaza. Normativni okvir postavlja jasan pravac razvoja, ali njegova operativna realizacija zavisi od konkretnih organizacionih uslova, raspoloživih resursa i profesionalnog djelovanja aktera koji norme prevode u svakodnevnu praksu. Upravo zato lokalni kontekst dobija posebno značenje, jer pokazuje na koji način institucionalni kapaciteti posreduju između formalno postavljenih standarda i njihovog efektivnog ostvarivanja. Doprinos ovog rada ogleda se u povezivanju normativne analize i empirijskog uvida u lokalnu praksu hraniteljstva.

Rad pokazuje da se hraniteljstvo ne može razumjeti samo kao pravno definisana mjera zaštite, već kao kompleksan institucionalni proces čiji razvoj zavisi od usklađenosti normativnih ciljeva i stvarnih kapaciteta sistema socijalne zaštite. Time se otvara prostor za dalja istraživanja i komparativne analize drugih lokalnih zajednica, kako bi se preciznije sagledali uslovi koji doprinose stabilnijem, dostupnijem i kvalitetnijem razvoju hraniteljstva.

LITERATURA

1. Bronfenbrenner, Urie (1979), *The ecology of human development: Experiments by nature and design*, Harvard University Press
2. Gajić, Draško, Andrea Rakanović Radonjić, Vesna Šućur-Janjetović (2024), "Social Protection in the Republic of Srpska: Conditions, Challenges and Reforms", u: Maja Gerovska Mitev (ur.), *Social Work and Social Policy Transformations in Central and Southeast Europe*, Springer, Cham, 163–183.
3. Golubović, Srbinka (2025), *Hraniteljstvo kao oblik zaštite djece bez roditeljskog staranja u Gradu Istočno Sarajevo*, Master rad, Univerzitet u Banjoj Luci, Fakultet političkih nauka, Banja Luka
4. Hudson, Bob, David Hunter, Stephen Peckham (2019), "Policy failure and the policy-implementation gap: Can policy support programs help?", *Policy Design and Practice*, 2(1), 1–14.
5. Jukić, Nives, Ljubinko Mitrović, Jasminka Džumhur (2019), *Specijalni izvještaj o stanju i problemima s kojima se susreću centri/službe za socijalni rad u Bosni i Hercegovini*, Institucija ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine, Banja Luka
6. Lipsky, Michael (2010), *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*, 30th anniversary expanded ed., Russell Sage Foundation
7. *Porodični zakon Republike Srpske*, Službeni glasnik Republike Srpske, br. 54/02, 41/08, 63/14
8. *Pravilnik o hraniteljstvu* (2014), Službeni glasnik Republike Srpske, 27/14
9. Schofield, Gillian, Mary Beek (2009), "Growing up in foster care: Providing a secure base through adolescence", *Child & Family Social Work*, 14(3), 255–266.
10. Šćepović, Dragana, Andrea Rakanović Radonjić, S. Topić Bauzau, M. Jaćimović (2018), *Vođenje slučaja u radu sa djetetom i porodicom – Priručnik*, Ministarstvo zdravlja i socijalne zaštite Republike Srpske i UNICEF, Sarajevo

11. Šćepović, Dragana (2024), *Djeca bez roditeljskog staranja*, Univerzitet u Banjoj Luci, Fakultet političkih nauka, Banja Luka
12. United Nations (1989), *Convention on the Rights of the Child*, United Nations
13. United Nations (2009), *Guidelines for the Alternative Care of Children*, United Nations
14. UNICEF (2025), *Situaciona analiza djece u Bosni i Hercegovini (SitAn)*, UNICEF
15. Vlada Republike Srpske (2015), *Strategija unapređenja socijalne zaštite djece bez roditeljskog staranja 2015–2020*, Vlada Republike Srpske
16. *Zakon o socijalnoj zaštiti Republike Srpske*, Službeni glasnik Republike Srpske, br. 37/12, 90/16, 94/19

BETWEEN NORMATIVE STANDARDS AND THE INSTITUTIONAL PRACTICE OF FOSTER CARE IN THE CITY OF EAST SARAJEVO

Summary:

Foster care represents one of the key forms of alternative care for children without parental care and is normatively grounded in both international and domestic regulations. Although formal standards emphasize the principle of the best interests of the child, placement stability, and systemic support to the family, their implementation at the local level is often confronted with institutional constraints. This paper analyses foster care practice in the City of East Sarajevo, with a focus on the relationship between normative standards and their application within the local institutional context. The analysis is based on a secondary processing of empirical material collected for the purposes of a master's thesis, including administrative quantitative data and qualitative findings obtained through interviews with professionals and foster families. The findings indicate a limited scope of formal foster care, reliance on kinship-based care arrangements, uneven staffing capacities of social work centres, and the need to strengthen systemic support for foster families. The paper points to a gap between the normative framework and operational practice and raises the question of the institutional preconditions necessary for a more consistent implementation of family-based forms of alternative care for children.

Keywords: foster care; alternative care; social policy; child protection; staffing capacities; local community

Adrese autora

Authors' address

Srbinka Golubović
Univerzitet u Istočnom Sarajevu
Filozofski fakultet Pale
srbinka.golubovic@ffuis.edu.ba

Draško Gajić
Univerzitet u Banjoj Luci
Fakultet političkih nauka
drasko.gajic@fpn.unibl.org

