

Aida Hunčėk-Pita*

Da li je u Bosni i Hercegovini moguće uspostaviti sistem socijalne zaštite na državnom nivou: pravni osnov i potreba njihove dopune/izmjene

Sadržaj

1. Uvod
2. Raspodjela nadležnosti između države i entiteta
3. Razvojni dokumenti
 - 3.1. Socijalno uključivanje i približavanje Europskoj uniji
4. Pregled prava iz socijalne zaštite u Bosni i Hercegovini
5. Obaveze Bosne i Hercegovine na osnovu ratificiranih članova Europske socijalne povelje
6. Centralizacija vs. Decentralizacija
7. Zaključak

1. Uvod

Država Bosna i Hercegovina, svojim Ustavom¹ garantuje da će zajedno sa entitetima osigurati najveći nivo primjene međunarodnih akata, potpisnica je i međunarodnih akata kao što su Europska povelja o ljudskim pravima, Europska socijalna povelja, te Međunarodni pakt o ekonomskim, kulturnim i socijalnim pravima.

Aneks I na Ustav Bosne i Hercegovine obavezuje Bosnu i Hercegovinu da *primjenjuje* na svojoj teritoriji dodatno Ugovore o ljudskim pravima kao i Konvencije o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima (1966); Univerzalnu deklaraciju o ljudskim pravima (1948); Međunarodni ugovor o građanskim i političkim pravima (1966) i pripadajući mu dopunski Opcionalni protokoli (1989); Međunarodnu konvenciju o eliminisanju svih vrsta diskriminacije žena (1979), kao i Konvenciju o pravima djeteta (1989).

Europska socijalna povelja je najznačajniji dokument koji reguliše ostvarivanje ekonomskih i socijalnih prava u okviru Europske unije. Bosna i Hercegovina je ratificirala Povelju 2008. čime se obavezala na usklađivanje domaćeg zakonodavstva i prakse sa standardima predviđenim u

*Autorica je diplomirani pravnik i saradnik FCJP.

¹ Član II (1) Ustava BiH: „Bosna i Hercegovina i oba entiteta će osigurati najviši nivo međunarodno priznatih ljudskih prava i osnovnih sloboda.“

ovom dokumentu². Primjena, osiguranje ostvarivanja i zaštita prava predviđenih u Povelji jedan je od uslova u okviru procesa pridruživanja Bosne i Hercegovine Europskoj uniji.

Ulazeći u ovu analizu, već na samom početku postavlja se pitanje da li Bosna i Hercegovina ispunjava obaveze koje je preuzela na sebe, da osigura svojim građanima ostvarivanje i zaštitu prava iz oblasti socijalne zaštite koja su propisana Poveljom. Odgovor ćemo pokušati pronaći u pregledu važećih propisa koji regulišu ovu oblast kao i koji su efekti tih prava u praksi.

2. Raspored nadležnosti između države i entiteta

Osim potpisivanja i ratifikacije međunarodnih dokumenata, na nivou države nemamo socijalnu politiku kao ni jedan zakon kojim je regulisano ostvarivanje prava iz socijalne zaštite. Država je ovu svoju obavezu prepustila entitetima da je samostalno i *neovisno* regulišu. Ovim činom, Bosna i Hercegovina je obezbijedila nepostojanje jedinstvenog ili usaglašenog zakonodavstva i sistema socijalne politike na cijeloj njenoj teritoriji.

Ni jedno od devet ministarstava³ na državnom nivou u svojoj nadležnosti nema oblast socijalne zaštite. Socijalna zaštita je prepuštena entitetima i Brčko Distriktu Bosne i Hercegovine.

S druge strane, razlika koja postoji između dva entiteta⁴ rezultirala je donošenjem propisa koji nisu međusobno usaglašeni, što za posljedicu ima brojne razlike u ostvarivanju socijalnih prava građana.

Što se tiče zakona na cijeloj teritoriji Bosne i Hercegovine, imamo 20 zakona što na entitetskom što na kantonalnom nivou. Zakoni na entitetskom nivou regulišu pitanja iz oblasti socijalne zaštite na različite načine. U Federaciji Bosne i Hercegovine sistem socijalne zaštite uključuje preko 30 ministarstava i institucija⁵. Republika Srpska ima centraliziraniji i efikasniji sistem

² Članovi Povelje koje je Bosna i Hercegovina ratificirala su: čl. 1 Pravo na rad; čl. 2 Pravo na pravične uvjete rada; čl. 4 Pravo na pravičnu naknadu; čl. 5 Pravo na organiziranje; čl. 6 Pravo na kolektivno pregovaranje; čl. 7 Pravo djece i mladih na zaštitu; čl. 8 Pravo zaposlenih žena na porodijsku zaštitu; čl. 9 Pravo na stručno usmjeravanje; čl. 11 Pravo na zdravstvenu zaštitu; čl. 13 Pravo na socijalnu i medicinsku pomoć; čl. 14 Pravo na korištenje službi socijalne zaštite; čl. 16 Pravo porodica na socijalnu, pravnu i ekonomsku zaštitu; čl. 17 Pravo djece i mladih na socijalnu, pravnu i ekonomsku zaštitu; čl. 20 Pravo na jednake mogućnosti i jednak tretman u pitanjima zapošljavanja i rada bez diskriminacije na osnovu spola; čl. 21 Pravo na informiranje i konsultiranje; čl. 22 Pravo učešća u odlučivanju o radnim uslovima i radnoj sredini i njihovom poboljšavanju; čl. 28 Pravo predstavnika radnika na zaštitu u preduzeću i dodjeljivanje adekvatnih sredstava.

³ Ministarstvo vanjskih poslova; Ministarstvo sigurnosti; Ministarstvo odbrane; Ministarstvo financija i trezora; Ministarstvo pravde; Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa; Ministarstvo komunikacija i prometa; Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice; Ministarstvo civilnih poslova.

⁴ Republika Srpska je postavljena kao centralizirani sistem, dok je Federacija uređena tako da egzistira kao decentraliziran entitet sa 10 kantona, dok Brčko Distrikt, administrativno gledajući, je neovisan od bilo kojeg entiteta.

⁵ Ministarstvo rada i socijalne politike Federacije Bosne i Hercegovine i 10 kantonalnih ministarstava; Ministarstvo za pitanja boraca i invalida o odbrambeno-oslobodilačkog rata Federacije Bosne i Hercegovine; Ministarstvo raseljenih osoba i izbjeglica Federacije Bosne i Hercegovine; Ministarstvo zdravstva Federacije Bosne i Hercegovine i 10 kantonalnih ministarstava zdravstva; Zavod zdravstvenog osiguranja i reosiguranja Federacije Bosne i Hercegovine i 10 kantonalnih zavoda/fondova Zavoda za penzijsko i invalidsko osiguranje Federacije Bosne i Hercegovine; Federalni zavod za zapošljavanje i 10 kantonalnih zavoda za zapošljavanje; Centri za socijalni rad – dva kantonalna (Sarajevo i Bosansko-podrinjski kanton) i 71 općinski centar.

socijalne zaštite i ujednačenu zaštitu na nivou entiteta, u okviru tri ministarstva⁶, a time i efikasniji sistem zaštite. Iako su davanja socijalno ugroženim generalno niža u Republici Srpskoj, primjena zakona je direktna i ujednačena i ne dovodi do diskriminacije na teritorijalnoj osnovi, kako je to slučaj sa kantonima u Federaciji.

Federacija Bosne i Hercegovine, također, svojim Ustavom garantira socijalnu zaštitu svojim građanima i primjenu najvišeg nivoa međunarodno priznatih prava i sloboda utvrđenim u aktima navedenim u Aneksu Ustava. Nadležno ministarstvo je *Federalno ministarstvo rada i socijalne politike*.

Prava koja su zagwarantirana navedenim aktima definisana su Zakonom o osnovama socijalne zaštite, zaštite civilnih žrtava rata i zaštite porodice sa djecom⁷, Izmjene i dopune Zakona o osnovama socijalne zaštite, zaštite civilnih žrtava rata i zaštite porodice sa djecom⁸. Međutim, ovaj zakon ostavlja prostora da svaki kanton donese svoj zakon i podzakonske akte, te da prava definiše prema svojim potrebama i mogućnostima⁹.

Tako imamo sljedeće zakone koji se primjenjuju u Federaciji Bosne i Hercegovine:

- Zakon o osnovama socijalne zaštite, zaštite civilnih žrtava rata i zaštite porodica sa djecom Federacije Bosne i Hercegovine (Službene novine 36/99, 54/04, 42/06);
- Zakon o osnovama socijalne zaštite, zaštite civilnih žrtava rata i zaštite porodica sa djecom kantona Sarajevo (Službene novine 16/02);
- Zakon o socijalnoj zaštiti, zaštiti civilnih žrtava rata i zaštiti porodice sa djecom, Zeničko-dobojski kanton (Službene novine 13/07);
- Zakon o socijalnoj skrbi, Hercegovačko-neretvanski kanton (Službene novine 3/05);
- Zakon o socijalnoj zaštiti, zaštiti civilnih žrtava rata i zaštiti obitelji sa djecom, Zapadnohercegovački kanton (Službene novine 16/01, 11/02, 4/04, 9/05);
- Zakon o socijalnoj zaštiti, zaštiti civilnih žrtava rata i zaštiti porodice sa djecom, Tuzlanski kanton (Službene novine 12/00, 05/02, 13/03 i 08/06);
- Zakon o socijalnoj zaštiti, zaštiti civilnih žrtava rata i zaštiti porodice sa djecom, Unsko-sanski kanton (Službene novine 5/00, 7/01);
- Zakon o socijalnoj zaštiti, zaštiti civilnih žrtava rata i zaštiti porodice sa djecom, Bosansko-podrinjski kanton (Službene novine 10/00, /03);
- Zakon o socijalnoj zaštiti, zaštiti civilnih žrtava rata i zaštiti porodice sa djecom, Kanton Livno (Narodne novine 5/98);
- Zakon o socijalnoj zaštiti, zaštiti civilnih žrtava rata i zaštiti porodica sa djecom, Srednjobosanski kanton (Službene novine 10/05, 2/06);
- Zakon o socijalnoj zaštiti, Posavski kanton (Narodne novine 5/04).

⁶ Ministarstvo rada i boračko-invalidske zaštite Republike Srpske; Ministarstvo zdravlja i socijalne zaštite Republike Srpske; Ministarstvo za porodicu, omladinu i sport Republike Srpske; Javni fond za dječju zaštitu Republike Srpske; Fond zdravstvenog osiguranja Republike Srpske; Fond za penzijsko i invalidsko osiguranje Republike Srpske; zavod zapošljavanje Republike Srpske sa 6 regionalnih zavoda i općinskim biroima za zapošljavanje; Centri za socijalni rad (45 općinskih centara).

⁷ *Sl. nov. FBiH*, br. 36/99.

⁸ *Sl. nov. FBiH*, br. 54/04; 42/06.

⁹ Čl. 8 i 103 Zakona o osnovama socijalne zaštite, zaštite civilnih žrtava rata i zaštite porodice sa djecom.

U Federaciji problem predstavlja što svaki kanton ima svoja ministarstva koja su zadužena za oblast socijalne i zdravstvene zaštite, zaštite ratnih invalida i njihovih porodica, raseljenih lica, izbjeglica, rada i zapošljavanja. Kantoni donose i usvajaju svoje zakone u oblasti socijalne zaštite, koji uvijek nisu usklađeni sa federalnim Zakonom o socijalnoj zaštiti. Na primjer, nedostatak pravnog okvira za civilne žrtve rata u Hercegovačko-Neretvanskom kantonu rezultira njihovim isključivanjem iz zaštite u tom kantonu.

Nijedan član u federalnom Zakonu ne navodi bilo kakvu obavezu federalnog ministra za rad i socijalnu politiku za sprovođenje ovog Zakona na cijeloj teritoriji Federacije Bosne i Hercegovine. Također, Zakon ne navodi kaznene odredbe za kantone koji propuste usaglasiti svoje zakone sa federalnim zakonom, a federalno ministarstvo rada i socijalne politike ne poduzima mjere prema kantonima koji ne usaglase svoje zakone sa federalnim.

Pored razlika u samim zakonima kroz manji ili veći broj prava koja se omogućavaju ili kategorija koje se štite kroz zakone na kantonalnom nivou, najveći problem predstavlja njihova primjena u praksi. Kantoni, raznim odlukama koje nisu uvijek pravno zasnovane, odgađaju primjenu zakona ili ne donose podzakonske akte koji će osigurati primjenu zakona u praksi i/ili dati instrukcije nadležnim institucijama kao što su, na primjer, centri za socijalni rad. Iako su na to obavezni, kantoni ne utvrđuju budžete u skladu sa zakonima i pravima iz zakona, tako da građani iako imaju pravo na zaštitu, ne mogu je ostvariti uz obrazloženje da nema sredstava u budžetu.

U Republici Srpskoj socijalna zaštita je regulisana Ustavom Republike Srpske, koji obezbjeđuje primjenu prava i sloboda. Prava koja su zagwarantirana Ustavom definisana su Zakonom o socijalnoj zaštiti¹⁰, Zakonom o dječijoj zaštiti¹¹, Zakonom o civilnim žrtvama rata Republike Srpske¹², te Zakonom o zaštiti porodice Republike Srpske¹³. Resorno ministarstvo je *Ministarstvo zdravlja i socijalne zaštite*.

Jedan od razloga što je stanje u Republici Srpskoj bolje po pitanju brige za socijalno ugroženu kategoriju stanovništva je činjenica da se sredstva za ostvarivanje prava iz socijalne zaštite obezbjeđuju u budžetu općina i budžetu Republike Srpske. Sve općine su obavezne usmjeriti minimalno 10% budžeta na socijalna davanja. Općine koje iz opravdanih razloga nemaju mogućnost da ostvare planirane prihode za ovu oblast u budžetu imaju pravo na dopunska sredstva za socijalnu zaštitu iz budžeta Republike Srpske. Zaštitu djece i porodice sa djecom reguliše poseban zakon u Republici Srpskoj, Zakon o dječijoj zaštiti kroz koji se za obezbjeđivanje većine prava stara Republika Srpska, a općina samo za dio prava.

U Brčko Distriktu Bosne i Hercegovine socijalna zaštita je regulisana Statutom Distrikta Brčko¹⁴, zatim Zakonom o socijalnoj zaštiti Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine¹⁵, te Zakonom

¹⁰ Sl. gl. RS, br. 5/93, 15/96, 110/03.

¹¹ Sl. gl. RS, br. 4/02.

¹² Sl. gl. RS, br. 25/93, 32/94, 37/07, 60/07.

¹³ Sl. gl. RS, br. 54/02.

¹⁴ Sl. gl. BDBiH, br. 1/00.

¹⁵ Sl. gl. BDBiH, br. 1/03; 4/04; 19/07; 2/08.

o dječijoj zaštiti¹⁶. Nadležnost pripada *Odjelu za zdravstvo i ostale usluge*, a u čijem sklopu djeluje i *Centar za socijalni rad*.

3. Razvojni dokumenti

Bosna i Hercegovina na svom tranzicijskom putu, kao i putu ka pridruživanju Europskoj uniji, suočena je sa velikim izazovima prilagodbe svoga zakonodavstva sa zakonodavstvom Europske unije. Nemali broj strateških dokumenata kreiran je u posljednjih desetak godina, a sve u cilju da se naprave značajni pomaci ka boljem stanju u oblasti sistema socijalne zaštite stanovništva u Bosni i Hercegovini. Za nas interesantni, u ovom momentu, su dokumenti koji pozornost fokusiraju na oblast socijalne zaštite građana.

Svjetska banka¹⁷ je u Bosni i Hercegovini inicirala i podržala stvaranje *Srednjoročne razvojne strategije Bosne i Hercegovine 2004.-2007.*¹⁸ Značaj Strategije je u tome što je to *prvi* razvojni dokument te vrste u Bosni i Hercegovini. Ujedno predstavlja sveobuhvatan dokument socio-ekonomskog razvoja Bosne i Hercegovine koja je imala tri osnovna cilja, a to su: ostvariti pretpostavke za samoodrživ i ujednačen ekonomski razvoj; smanjiti siromaštvo te ubrzati integracije u Europsku uniju.

Da bi se ostvarili postavljeni ciljevi u Strategiju je ugrađeno dvanaest sektorskih prioriteta¹⁹, od kojih je jedan i socijalni sektor. Ovim dokumentom se pokušalo napraviti reda u sistemu socijalne zaštite, kao i socijalnu zaštitu ugraditi u društveni sistem na čvrstim i realnim osnovama. Suština ove strategije je donošenje i usaglašavanje zakona na svim nivoima.

Sljedeći dokument koji je kreiran je *Strategije razvoja Bosne i Hercegovine*, koji je zamišljen tako da, naslanjajući se na principe Lisabonske strategije²⁰, osigura konkurentnost, stabilnost i održivu ekonomiju. U stabilnoj i održivoj ekonomiji je realna mogućnost da se osigura veća zaposlenost i veća socijalna uključenost bosanskohercegovačkog društva. Vremenski period koji obuhvata ova strategija je 2010. -2014. i fokusirana je na šest ciljeva²¹ od kojih je jedan i socijalna uključenost.

Ključni cilj povećanja socijalne uključenosti je podizanje participacije neaktivnog stanovništva i ponovna integracija u društveni život, tržište rada te izjednačavanje mogućnosti sa radno aktivnim stanovništvom. Na ovaj način, očekivanja su da se postepeno smanjuju opterećenja na

¹⁶ Sl. gl. *BDBiH*, br.1/03; 21/05; 4/04; 19/07; 2/08.

¹⁷ Uz Svjetsku banku u ovom projektu je učestvovao i DIFID koji je akcenat usmjerio na siromaštvo i strategiju za borbu protiv siromaštva.

¹⁸ Vidi: www.dep.gov.ba.

¹⁹ Socijalni sektor; Obrazovanje; Zdravstvo; Poljoprivreda; Šumarstvo; Okoliš; Infrastruktura; Energetika; Industrija; Protuminske akcije; Informacijsko-komunikacijske tehnologije.

²⁰ Lisabonska strategija je predstavljala prekretnicu u javnim raspravama o politici Europske unije i njome su utvrđeni desetogodišnji strateški ciljevi Europske unije da postane najkonkurentnija i najdinamičnija ekonomija na svijetu zasnovana na znanju, sposobnosti za održiv ekonomski rast s više i boljih radnih mjesta i većom socijalnom kohezijom.

²¹ Ciljevi su: makroekonomska stabilnost; konkurentnost; zapošljavanje; održivi razvoj, europske integracije; socijalna uključenost.

socijalna davanja, te povećava udjel onih koji doprinose ekonomskom razvoju i time prostor za održiv sistem socijalne zaštite, naročito uslijed trenda starenja populacije.

Socijalno uključivanje kao proces dobija na značaju u Bosni i Hercegovini politikama, posebno zbog potrebe da se usklade bosanskohercegovačka praksa sa politikama Europske unije, te značaj socijalnog uključivanja u narednim fazama europskih integracija, te je stoga odlučeno da se za taj cilj Razvojne strategije Bosne i Hercegovine pripremi poseban dokument pod nazivom *Strategija socijalnog uključivanja Bosne i Hercegovine*.

U cilju poboljšanja aktualne situacije u oblasti socijalne zaštite, kao i obaveze da ispuni uvjete iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, Bosna i Hercegovina je pripremila Strategiju socijalne uključenosti²² u junu 2011. koja još uvijek čeka da bude stavljena na dnevni red Vijeća ministara Bosne i Hercegovine²³. Strategija socijalnog uključivanja zamišljena je da bude osnov za razvoj politika socijalnog uključivanja i za pripremu ostalih dokumenata koji će biti uslov u sljedećim fazama procesa Europskih integracija.

Šest osnovnih ciljeva Strategije socijalnog uključivanja su: socijalna politika u funkciji zapošljavanja; poboljšanje položaja porodice sa djecom; poboljšanje obrazovanja; poboljšanje zdravstvene zaštite; poboljšanje penzione politike; poboljšanje položaja osoba sa invaliditetom.

3.1. Socijalno uključivanje i približavanje Europskoj uniji

Potpisivanjem i implementacijom Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) Bosna i Hercegovina bi trebala, da u skladu sa pretpristupnim finansijskim instrumentima (IPA fond), imati mogućnost dobijanja podrške za jačanje socijalnog uključivanja. Sticanjem statusa kandidata otvaraju se dodatne mogućnosti financiranja politika socijalnog uključivanja čiji bi proces unio novitete u području saradnje javnog i civilnog sektora na području pripreme i implementacije politika, a samim time doprinijeti jačanju socijalnog kapitala i veće socijalne kohezije u društvu, što je osnov za dalji socijalni razvoj Bosne i Hercegovine.

U praksi, ovo bi bila samo indirektna pomoć u ostvarivanju kvalitetnije pomoći za zakonom propisanih prava, a ogledala bi se u rasterećivanju budžeta i davanja za socijalne programe (jer bi trebao veći broj ljudi da bude zaposlen i time skinut sa programa pomoći), a ujedno kao radno aktivni, učestvovali bi u punjenju budžeta i fondova neophodnih za socijalna izdvajanja.

4. Pregled prava iz socijalne zaštite u Bosni i Hercegovini

Federacija Bosne i Hercegovine:

Zakon o osnovama socijalne zaštite, zaštite civilnih žrtava rata i zaštite porodice sa djecom definiše sljedeća prava:

1. Osnovna prava lica sa invaliditetom, a to su:
 - Lična invalidnina

²² Vidi: www.dep.gov.ba.

²³ Analiza rađena prema stanju iz septembra 2011.

- Dodatak za njegu i pomoć od drugog lica
- Ortopedski dodatak
- Pomoć u troškovima liječenja i nabavci ortopedskih pomagala
- Osposobljavanje za rad (profesionalna rehabilitacija, prekvalifikacija i dokvalifikacija)
- Prioritetno zapošljavanje

2. Prava iz socijalne zaštite, a to su:

- Novčana i druga materijalna pomoć
- Osposobljavanje za život i rad
- Smještaj u drugu porodicu
- Smještaj u ustanove socijalne zaštite
- Usluge socijalnog i drugog stručnog rada
- Kućna njega i pomoć u kući

3. Osnovna prava civilnih žrtava rata, a to su:

- Lična invalidnina
- Dodatak za njegu i pomoć od strane drugog lica
- Ortopedski dodatak
- Porodična invalidnina
- Dodatak na djecu
- Pomoć u troškovima liječenja i nabavci ortopedskih pomagala
- Osposobljavanje za rad (profesionalna rehabilitacija, prekvalifikacija i dokvalifikacija)
- Prioritetno zapošljavanje

4. Osnovna prava porodica sa djecom:

- Dodatak na djecu
- Naknada, umjesto plaće, ženi – majci u radnom odnosu, za vrijeme dok odsustvuje sa posla radi trudnoće, porođaja i njege djeteta
- Novčana pomoć za vrijeme trudnoće i porođaja žene – majke koja nije u radnom odnosu
- Jednokratna pomoć za opremu novorođenog djeteta
- Pomoć u prehrani djeteta do šest mjeseci i dodatna ishrana za majke – dojilje
- Posebni psihosocijalni tretman bračnih drugova koji žele djecu i trudnica
- Smještaj djece uz osiguranu ishranu u ustanovama predškolskog odgoja
- Osiguranje jednog obroka u vrijeme nastave u školama osnovnog obrazovanja
- Školarine i stipendije đacima i studentima.

Zakonom o pravima branilaca i članova njihovih porodica regulišu se sljedeća prava:

5. Prava demobiliziranih boraca:

- Novčanu naknadu za vrijeme nezaposlenosti
- Prednost pri zapošljavanju pod jednakim uslovima
- Prednost pri zakupu i otkupu poslovnog prostora pod jednakim uvjetima

- Prednost pri upisu u obrazovne ustanove pod jednakim uslovima
- Besplatne obavezne udžbenike za redovno školovanje
- Prednost pri dodjeli stipendija i smještaju u đačke i studentske domove
- Zdravstvenu zaštitu
- Prioritetno pravo za rješavanje stambenog pitanja pod jednakim uvjetima
- Pomoć u slučaju smrti
- Prednost pri korištenju programa nadležnih zavoda za zapošljavanje
- Oslobođanje od plaćanja naknade troškova korištenja građevinskog zemljišta
- Ostvarivanje penzija pod povoljnijim uvjetima
- Druga prava u skladu sa posebnim propisima

6. Prava ratnih vojnih invalida:

- Lična invalidnina
- Dodatak za njegu i pomoć od drugog lica
- Ortopedski dodatak
- Druga prava iz zakona (glava VI)

7. Prava članova porodice poginulog, umrlog, nestalog branioca i umrlog ratnog vojnog invalida:

- Porodična invalidnina
- Uvećana porodična invalidnina
- Pomoć u slučaju smrti
- Druga prava iz zakona (glava VI)

Republika Srpska

Zakon o socijalnoj zaštiti definiše sljedeća prava:

- Materijalno obezbjeđenje
- Dodatak za pomoć i njegu drugog lica
- Pomoć za osposobljavanje
- Smještaj u ustanovu socijalne zaštite ili smještaj u drugu porodicu
- Usluge socijalnog rada

Zakon o dječijoj zaštiti definiše sljedeća prava:

- Naknade plate za vrijeme korištenja porodiljskog odsustva i pravo zaposlenog roditelja na rad sa jednom polovinom radnog vremena
- Materinski dodatak
- Pomoć za opremu novorođenčeta
- Dodatak na djecu
- Zadovoljavanje razvojnih potreba djece
- Vaspitno-obrazovni program pripreme djece za školu
- Ostali programi i pomoći.

Zakon o pravima boraca, vojnih invalida i porodica poginulih boraca odbrambeno – otadžbinskog rata Republike Srpske, reguliše sljedeća prava:

1. Prava boraca:

- Borački dodatak
- Naknada odlikovanim borcima
- Zdravstvena zaštita i druga prava u vezi sa zdravstvenom zaštitom
- Poseban staž u dvostrukom trajanju
- Prioritet u zapošljavanju
- Prioritet u stambenom zbrinjavanju
- Druga prava u skladu sa posebnim propisima

2. Prava vojnih invalida:

- Lična invalidnina
- Dodatak za njegu i pomoć
- Ortopedski dodatak
- Zdravstvena zaštita i druga prava u vezi sa ostvarivanjem zdravstvene zaštite
- Ortopedska i druga pomagala
- Banjsko i klimatsko liječenje
- Prioritet u zapošljavanju
- Prioritet u stambenom zbrinjavanju
- Poreske i carinske olakšice
- Otklanjanje arhitektonskih barijera
- Prednost u korištenju usluga državnih organa, javnih ustanova i ostalih pravnih subjekata prilikom rješavanja svojih prava i interesa

3. Prava članova porodice poginulog borca i članova porodice umrlog vojnog invalida jesu sljedeća:

- Porodična invalidnina
- Uvećanje porodične invalidnine
- Zdravstvena zaštita i druga prava u vezi sa ostvarivanjem zdravstvene zaštite
- Naknada troškova izgradnje nadgrobno spomenika poginulom borcu
- Prioritet u zapošljavanju
- Prioritet u stambenom zbrinjavanju
- Poreske i carinske olakšice
- Prednost pri upisu u obrazovne ustanove, dodjeljivanje stipendija za školovanje i smještaj u studentske domove
- Prednost u korištenju usluga državnih organa, ustanova i ostalih pravnih subjekata prilikom rješavanja svojih prava i interesa.

Distrikt Brčko Bosne i Hercegovine

Zakon o socijalnoj zaštiti Brčko Distrikta BiH definiše prava iz socijalne zaštite:

- Usluge socijalnog i drugog stručnog rada

- Novčana i druga materijalna pomoć
- Osposobljavanje za život i rad maloljetnih lica s posebnim potrebama i odraslih invalidnih lica
- Smještaj u ustanovu socijalne zaštite ili drugu porodicu
- Kućna njega i pomoć u kući

5. Obaveze Bosne i Hercegovine na osnovu Europske socijalne povelje

Na ovom mjestu ćemo se osvrnuti samo na neke ratificirane članove iz Europske socijalne povelje, a to su pravo na socijalnu zaštitu, te prava pojedinih posebno zaštićenih kategorija, kao što su djeca i mladi te starije osobe. Članovi koji regulišu ove kategorije jesu: Član 12 *Pravo na socijalnu zaštitu*; Član 13 *Pravo na socijalnu i medicinsku pomoć*; Član 14 *Pravo na korištenje službi socijalne zaštite*; Član 16 *Pravo porodica na socijalnu, pravnu i ekonomsku zaštitu*; Član 17 *Pravo djece i mladih na socijalnu, pravnu i ekonomsku zaštitu*; Član 23 *Pravo starih osoba na socijalnu zaštitu*.

„Član 12: *Pravo na socijalnu zaštitu*

Sa ciljem osiguranja djelotvornog korištenja prava na socijalnu zaštitu, zemlje potpisnice preuzimaju obavezu da:

1. *uspostave ili održavaju sistem socijalne zaštite;*
2. *održavaju sistem socijalne zaštite na zadovoljavajućem nivou, minimalno jednak onom koji je potreban za ratifikaciju Europskog kodeksa socijalne zaštite.“*

U vezi člana 12, Bosna i Hercegovina je obavezna da uspostavi jasan sistem socijalne zaštite i predvidi potrebna finansijska sredstva za njegovu održivost. Potrebno je uspostaviti takav sistem socijalne zaštite koji je najmanje, isti kao i sistem propisan Europskim kodeksom socijalne zaštite koji reguliše ostvarivanje prava na: zdravstvenu zaštitu, davanje za bolest, davanje za nezaposlenost, davanje za starost, davanje za povredu na radu, porodično davanje, davanje za majčinstvo, davanje za invaliditet, davanje članovima porodice kada umre izdržavatelj.

Kako vidimo, Kodeks definiše jasne standarde za obračunavanje finansijske pomoći koji se odnose na „socijalno osiguranje“ te uspostavlja dalje kriterije za ostvarivanje prava na predviđena davanja. U smislu prakse Europskog komiteta za socijalna prava, da bi bilo efikasno, pravo na socijalnu pomoć mora biti: jasno definirano zakonom, zasnovano na objektivnim kriterijima, ostvarljivo, ne smije podlijegati nikakvoj drugoj uvjetovanosti osim potrebe korisnika za socijalnom pomoći.

Ni jedan od navedenih četiri uslova za ostvarivanje prava, kako je definirano Kodeksom, nije ispoštovan u bosanskohercegovačkom zakonodavstvu i praksi. Socijalnu zaštitu u širem smislu, kako je tumači Povelja, u bosanskohercegovačkom zakonodavstvu reguliše 20 zakona, što na entitetskom što na kantonalnom nivou. Sistem socijalne zaštite uključuje preko 30 ministarstava i institucija²⁴ u Federaciji Bosne i Hercegovine. Istovremeno, u Republici Srpskoj sa

²⁴ Vidi bilj. 5.

centraliziranim sistemom, koji je efikasniji, sistem socijalne zaštite je i ujednačeniji, obavlja se u okviru tri ministarstva²⁵.

S obzirom da državni nivo gotovo i nema nikakve nadležnosti ni obaveza za osiguranje usklađenosti i održivog sistema socijalne zaštite na nivou cijele Bosne i Hercegovine, ne možemo govoriti o naznakama harmoniziranosti sistema socijalne zaštite na državnom nivou.

Zakoni na entitetskim nivoima, pitanja iz oblasti socijalne zaštite, reguliraju na različite načine. Naročito je kompliciran sistem u Federaciji Bosne i Hercegovine sa izraženim preklapanjem i čestim izbjegavanjem nadležnosti između 10 kantona i Federacije Bosne i Hercegovine za uspostavljanjem funkcionalnog sistema socijalne zaštite, osiguranjem uživanja prava iz socijalne zaštite i osiguranjem sredstava za ostvarivanje prava korisnika. Svaki kanton ima svoja ministarstva koja su zadužena za oblasti socijalne i zdravstvene zaštite, zaštite ratnih invalida i njihovih porodica, raseljenih lica, izbjeglica, rada i zapošljavanja. Kantoni donose i usvajaju svoje zakone u oblasti socijalne zaštite koji nisu uvijek usklađeni sa Federalnim Zakonom o socijalnoj zaštiti.

„Član 13: Pravo na socijalnu i medicinsku pomoć

Sa ciljem osiguranja djelotvornog korištenja prava na socijalnu i medicinsku pomoć, zemlje potpisnice preuzimaju obavezu da:

- 1. osiguraju da svaka osoba koja ne raspolaže odgovarajućim resursima i koja nije u mogućnosti osigurati te resurse bilo vlastitim naporima bilo iz drugih izvora, posebno uživanjem beneficija šeme socijalne zaštite, dobija odgovarajuću pomoć, i u slučaju bolesti, brige koja iziskuje njeno stanje;*
- 2. osigura da osobe koje primaju takvu pomoć neće iz tog razloga podnositi smanjenje svojih političkih i socijalnih prava;*
- 3. predvidi da svako može dobiti, preko odgovarajućih javnih ili privatnih službi, savjete i ličnu pomoć koja im je eventualno potrebna da bi spriječili, otklonili, ili ublažili lično ili porodično siromaštvo.“*

U vezi člana 13, Bosna i Hercegovina je obavezna da uspostavi sistem javne socijalne i medicinske pomoći koja će obuhvatiti: novčana davanja ili davanja druge vrste; jasno definisane kategorije i broj obuhvaćenih osoba; uvjete za odobravanje pomoći, kriterije za procjenu potreba, procedure za utvrđivanje da li je neka osoba bez odgovarajućih resursa, i definisati tijela koja odobravaju pomoć; iznos pomoći adekvatan u odnosu na troškove života; jasan i funkcionalan način na koji se osigurava pravo na pomoć i uspostavljen neovisni organ preko kojeg pojedinci mogu tražiti zaštitu prava.

Međutim, socijalna pomoć u Bosni i Hercegovini je zasnovana na statusu, a ne na potrebama, i nedovoljnim sredstvima za veliki broj i potrebe socijalno ugroženog i siromašnog stanovništva.

Financiranje sistema socijalne zaštite zasnovano je na prikupljanju sredstava iz socijalnog osiguranja, kroz doprinose na plate zaposlenih (penzije, zdravstveno osiguranje, nezaposlenost) i

²⁵ Ministarstvo rada i boračko-invalidske zaštite RS; Ministarstvo zdravlja i socijalne zaštite RS; Ministarstvo za porodicu, omladinu i sport RS.

na budžetskim sredstvima općina, kantona i entiteta (socijalna pomoć, davanja za njegu i servise socijalne zaštite).

U januaru 2006. u Bosni i Hercegovini počinje se primjenjivati porez na dodatnu vrijednost (PDV), ali još uvijek nije donesena državna strategija kojom bi se omogućilo korištenje dijela ovih sredstava za razvijanje programa u okviru socijalne sigurnosti i zaštite. Kao jedan od najznačajnijih argumenata koje su domaći političari koristili prilikom uvođenja ove jedinstvene stope je bilo upravo obećanje za početak provođenja sveobuhvatne reforme u oblasti socijalnih prava, a koja je trebala znatno unaprijediti i povećati državna davanja onima kojim je to potrebno. Iako je priliv u državni budžet značajno povećan, nisu donoseni programi koji bi išli ka uspostavljanju održivog sistema socijalne pomoći ²⁶.

„Član 16: Pravo porodica na socijalnu, pravnu i ekonomsku zaštitu

Sa ciljem osiguranja potrebnih uvjeta za puni razvoj porodice, koja je osnovna jedinica društva, zemlje potpisnice preuzimaju obavezu da promoviraju ekonomsku, pravnu i socijalnu zaštitu porodičnog života sredstvima kao što su socijalne i porodične nadoknade, fiskalni aranžmani, pružanje stanovanja za porodice, beneficije za mlade bračne parove, i druga odgovarajuća sredstva.“

S obzirom na ovaj član, Bosna i Hercegovina treba zakonom regulirati pravnu zaštitu porodice, sa posebnim osvrtom na jednakost supružnika pred zakonom, na porodične odnose i bračne sukobe i, također, sve posebne mjere kojima se nastoje postići rješenja tih sukoba umjesto razvoda. Nadalje, potrebno je da država uspostavi i ekonomske mjere u ime zaštite porodice i/ili samohranih roditelja kroz: novčane naknade (doplatke) koji trajno osiguravaju finansijsku naknadu za porodična opterećenja; povremene novčane naknade ili beneficije u određenim specifičnim okolnostima; olakšavanje određenih troškova (npr. oslobađanje/smanjenje poreza za porodice sa djecom); pomaganje mladim bračnim parovima; pružanje finansijske i medicinske pomoći ženama koje nisu obuhvaćene sistemom socijalne zaštite neko vrijeme prije i nakon poroda. Također je obavezno obezbijediti servise i ustanove za brigu o djeci, posebno jaslice, vrtiće, postnastavne ustanove. Država je kroz svoje zakone i institucije obavezna osigurati zaštitu za žrtve nasilja u porodici i rehabilitaciju žrtava.

„Član 17: Pravo djece i mladih na socijalnu, pravnu i ekonomsku zaštitu

Sa ciljem osiguranja djelotvornog korištenja prava djece i mladih da odrastaju u okruženju koje podstiče puni razvoj njihove ličnosti i njihovih fizičkih i mentalnih sposobnosti, zemlje potpisnice preuzimaju obavezu da, bilo direktno ili u suradnji sa javnim i privatnim organizacijama, poduzmu sve odgovarajuće i potrebne mjere kreirane u cilju:

²⁶ Uvođenjem poreza na dodatnu vrijednost, donesena je odluka da se socijalno ugroženom dijelu stanovništva, kao i onim koji žive na granici siromaštva, isplaćuje dodatnih 10 KM kako ne bi pali ispod granice siromaštva. Međutim ta isplata je vršena već utvrđenim korisnicima socijalne pomoći i penzionerima sa najnižom penzijom, ne može se nazvati programima koji vode održivom sistemu. Osim toga, ova vrsta pomoći je ukinuta u 2008. jer se pokazala kao neefikasna.

1. a) osiguranja da djeca i mladi, uvažavajući prava i obaveze njihovih roditelja, imaju brigu, pomoć, obrazovanje i obuku koju trebaju, posebno predviđanjem osnivanja ili održavanja institucija i službi dovoljnih i adekvatnih za ovu svrhu;
b) zaštita djece i mladih od zanemarivanja, nasilja i iskorištavanja;
c) predviđanja zaštite i posebne pomoći od države za djecu i mlade osobe privremeno ili trajno uskraćena za pomoć njihove porodice;
2. omogućiti djeci i mladima besplatno osnovno i srednje obrazovanje, kao i poticati njihovo redovno pohađanje nastave.“

U odnosu na ovaj član, Bosna i Hercegovina je, između ostalog, obavezna zakonom regulirati zaštitu vanbračne djece, usvojene djece, zaštitu i zastupanje djece u slučaju konflikta sa ili između roditelja. Potrebno je regulirati pitanje maloljetničkih prestupnika uspostavljanjem posebnih sudova, obrazovanjem, tretmanom, prevencijom, te alternativu zatvorskoj kazni. Potrebno je uvesti kompezatorske mjere za zaštitu djece i mladih sa posebnim potrebama i invaliditetom, kao npr. obrazovne, socijalne pomoći, rekreativne itd, kao i rane intervencije kojima se omogućuje ovim osobama integracija u društvo po punoljetstvu. Nadalje, zakonom je potrebno predvidjeti mjere zaštite djece i mladih od fizičkih i moralnih opasnosti, fizičkog kažnjavanja, zanemarivanja, eksploatacije, nasilja i spolnog iskorištavanja, kao i odgovarajuće psiho-socijalne službe te skloništa, SOS telefone za djecu žrtve. Potrebno je razraditi kriterije prema kojima se djeca mogu odvajati od porodice i dati na skrb trećim stranama. Posebnu pažnju u okviru zakona treba posvetiti inspekciji na državnoj razini u ovoj oblasti.

Potrebno je omogućiti univerzalno besplatno osnovno i srednje obrazovanje, uključujući dostupnost takvog obrazovanja za djecu i mlade sa invaliditetom. Posticanje redovnog prisustva nastavi podrazumijeva i mjere za redovno pohađanje, posebno za djecu i mlade iz etničkih ili jezičkih manjina, djecu sa invaliditetom te djecu iz ugroženih sredina, kao i sankcije za odsustvo.

Djeca su i dalje jedna od najugroženijih grupa u Bosni i Hercegovini, a naročito djeca iz socijalno ugroženih porodica. Prava djece se i dalje krše kroz nedonošenje ili neimplementaciju već postojećih zakona i neuspostavljanje odgovarajućih institucija za zaštitu. Bosna i Hercegovina nema državnog ombudsmena za djecu, dok u Republici Srpskoj ima ombudsmen za dječija prava, a Federacija Bosne i Hercegovine nema²⁷.

„Član 23: Pravo starih osoba na socijalnu zaštitu

S ciljem osiguranja djelotvornog korištenja prava starih osoba na socijalnu zaštitu, zemlje potpisnice preuzimaju obavezu da usvoje ili podstaknu, direktno ili u suradnji sa javnim ili privatnim organizacijama, odgovarajuće mjere kreirane, posebno, sa ciljem da:

- omogućiti starim osobama da ostanu punopravni članovi društva što je duže moguće, putem:
 - a) adekvatnih materijalnih sredstava koja im omogućavaju da pristojno žive i aktivno učestvuju u javnom, društvenom i kulturnom životu;
 - b) pružanja informacija o uslugama i mogućnostima koje su na raspolaganju starijim osobama i mogućnostima njihovog korištenja;

²⁷ Ured za prava djeteta prestao je sa radom 2007.

- omogućuje starijim osobama da slobodno biraju stil života, i da vode neovisan život u svom porodičnom okruženju sve dok to žele i mogu, putem:

a) pružanja smještaja u skladu sa njihovim potrebama i zdravstvenim stanje, ili adekvatne pomoći adaptiranjem njihovog stambenog smještaja;

b) zdravstvene zaštite i službi koje su im potrebne, s obzirom na njihovo stanje;

- garantiraju starijim osobama koje žive u ustanovama odgovarajuću podršku, uz puno poštovanje njihove privatnosti i učešća u odlučivanju o pitanjima koja se tiču životnih uslova u tim ustanovama.“

Bosna i Hercegovina je obavezna da uspostavi mjere socijalne zaštite i takve socijalne službe, uključujući i dovoljne novčane i druge resurse koji će omogućiti starijim osobama da što duže ostanu ravnopravni članovi društva. Država ima obavezu da izvještava o ukupnim javnim troškovima za socijalnu zaštitu i socijalne službe za stare. Država treba razviti sistem informiranja i dostavljanja informacija o službama i pogodnostima koje se nude starijim osobama kao npr. o mogućnostima osiguranja smještaja koji odgovara njihovim potrebama i zdravstvenom stanju, ili pružanjem adekvatne pomoći za adaptaciju njihovog smještaja. Trebaju se donijeti odgovarajući propisi koji se odnose na institucije za stare, uključujući i procedure smještanja, način kontrole rada, kao i učešće starih osoba u odlučivanju o uslovima života u ovakvim ustanovama. S obzirom na stanje starih osoba, potrebno je obezbijediti pružanje zdravstvene zaštite i drugih usluga kod kuće. Privatne i javne službe trebaju surađivati u područjima obuhvaćenim ovom odredbom.

Bosna i Hercegovina je jedina zemlja u okruženju koja još uvijek nema Strategiju a samim time ni Akcioni plan o starenju, iako, kao članica Ujedinjenih nacija, ima obavezu donošenja, prema Madridskom međunarodnom planu o starenju iz 2002²⁸. Obaveza Bosne i Hercegovine je da imenuje odgovornu osobu na nivou države koja bi koordinirala regionalne i globalne inicijative, uključujući implementaciju Međunarodnog plana o starenju kroz implementaciju Regionalne strategije.

Bosna i Hercegovina nije učinila ništa na planu domaće prakse i zakona na zaštiti starih osoba. Ne postoji zajednička ili sveobuhvatna politika koja se bavi problemima starih osoba kako bi im osigurali kvalitetniji život na zdravstvenom, socijalnom, ekonomskom, obrazovnom, kulturnom i svim drugim nivoima. Stare osobe se nalaze u nekoj vrsti međusektorskog vakuuma u kojem niko od relevantnih tijela vlasti ne preuzima odgovornost. Ne postoji institucija ili organizacija u okviru izvršne vlasti koja bi se bavila pitanjima starenja i starijih osoba, a pogotovo obavljala naučna istraživanja ili provodila programe zasnovane na podacima i analizama. Država, generalno, ne pruža adekvatnu pomoć i zaštitu starijim osobama. Ovo se ogleda kroz neriješen status i vrlo niske penzije koje ne dostižu minimum sredstava dovoljan za život, lošu socijalnu zaštitu, visoke cijene liječenja i lijekova.

„Član 14: Pravo na korištenje službi socijalne zaštite

Sa ciljem osiguranja djelotvornog korištenja prava na korištenje službi socijalne zaštite, zemlje potpisnice preuzimaju obavezu da:

²⁸ Madridski međunarodni plan akcije o starenju (MMPAA) usvojen je 2002. na II Svjetskoj skupštini posvećenoj starenju i predstavlja ključni dokument globalne politike starenja koji se tiče posljedica starenja populacije, dobrobiti i aktivne participacije starih osoba na svim nivoima.

- 1. promoviraju ili pružaju usluge koje, korištenjem metoda socijalnog rada doprinose dobrobiti i razvitku i pojedinca i skupina unutar zajednice, i njihovo prilagođavanje socijalnom okruženju;*
- 2. potiče učešće i dobrovoljnih i drugih organizacija u uspostavljanju i održavanju takvih službi.“*

S obzirom na obaveze iz ovog člana, neophodno je uspostaviti takve socijalne službe koje će imati odgovarajuću organizaciju, administraciju i financijske i stručne resurse koji će odgovarati potrebama u društvu. Važno je osigurati pravo žalbe na odluke koje donose centri za socijalni rad, a odnose se na odobravanja prava. Potrebno je da država poduzme mjere koje će osigurati ili potaknuti učešće pojedinaca i dobrotvornih organizacija i drugih odgovarajućih organizacija u osnivanju i održavanju tih službi.

U okviru državnih službi još uvijek nisu usvojeni suvremeni koncepti socijalne zaštite, kao što je aktivno učešće korisnika zaštite, sveobuhvatan pristup, multidisciplinarni rad, suradnja sa nevladinim organizacijama i drugim vladinim organizacijama koje imaju ulogu u zaštiti ugroženih kategorija. Komunikacija između centara za socijalni rad i nevladinih organizacija je veoma ograničena i to ometa razmjenu profesionalnog iskustva i razvoj pristupa jedinstvene politike.

Nevladine organizacije generalno nisu priznate kao partneri vlasti u zadovoljavanju socijalnih potreba stanovništva. Nisu stvoreni zakonski preduslovi za promovisanje volonterskog rada, pa tako u Federaciji Bosne i Hercegovine još uvijek nije donesen zakon o volontarizmu, dok u Republici Srpskoj jeste. S druge strane, zakonom nisu predviđeni poticaji domaćim privrednim preduzećima da dio sredstava usmjeravaju u humanitarne svrhe ili nevladine organizacije. Nevladine organizacije angažirane u socijalnom zbrinjavanju stanovništva i zaštiti prava socijalno ugroženog stanovništva, iako godinama obezbjeđuju sredstva od međunarodnih donatora i preuzimaju na sebe dio obveza države, nisu adekvatno prepoznate od strane vlasti u donošenju politika. Zakonom nisu ni predviđeni otvoreni tenderi za pružanje specifičnih vidova socijalne zaštite određenim grupama stanovništva, pogotovo u slučajevima kada centri za socijalni rad ne mogu obezbijediti takvu pomoć. U Bosni i Hercegovini nije adekvatno iskorišteno znanje, iskustvo i resursi koje posjeduju nevladine organizacije u oblasti socijalnog rada i rada sa ranjivim kategorijama stanovništva. Potrebno je uspostaviti partnersku suradnju sa nevladinim organizacijama u vršenju usluga socijalnog rada te zakonski regulirati uslove i način pružanja usluga u oblasti socijalne i dječije zaštite, te osigurati financiranje ovakvih programa.

6. Centralizacija vs. Decentralizacija

Činjenica je da je Bosna i Hercegovina Ustavom definisana kao decentralizirana država. Iako decentralizirana ona ima devet oblasti koje su pod njenom jurisdikcijom (vanjski poslovi, sigurnost, odbrana, financije i trezor, pravda, vanjska trgovina i ekonomski odnosi, komunikacije i promet, ljudska prava i izbjeglice, civilni poslovi) dok su sve ostale oblasti, među kojima je socijalna zaštita, pripale nižim nivoima vlasti.

U teoriji decentralizacija se definiše kao prenos vlasti, rukovođenja i donošenja odluka sa nacionalnog nivoa na subnacionalne nivoe ili sa višeg nivoa na niže nivoe vlasti (državne uprave).

Međutim, decentralizacija nije sama sebi svrha. Ona je sredstvo da se dostigne širi spektar ciljeva. U sistemu socijalne zaštite, argumenti kojima se afirmiše decentralizacija koriste se za dokazivanje da se putem nje mogu postići i važni ciljevi, kao što su *djelotvornost, pravednost, efikasnost, kvalitet, financijska odgovornost i uvažavanje lokalnih preferencija*.

Kada se govori o *djelotvornosti* ili *uspješnosti*, ističe se da lokalni zvaničnici znaju više o specifičnim uslovima povezanim sa socijalnim prilikama stanovništva na svojoj teritoriji, te da zbog toga mogu donositi bolje odluke kao odgovor na njihove socijalne potrebe nego udaljene birokrate. Ovo je još očiglednije u situacijama kada nacionalne socijalne politike ne uzimaju dovoljno u obzir specifične probleme lokalnog stanovništva. Ipak, treba naglasiti da povezanost između instrumenta – kao što je decentralizacija, i cilja – djelotvornosti, nije jasno demonstranta u praksi decentralizacije u našoj zemlji. Ne postoji dovoljno dokaza koji podržavaju ovu povezanost, i mnogo je više onih koji sugerišu da djelotvornost donošenja odluka zahtijeva visok nivo sofisticiranih procjena i odgovarajućih intervencija, što su vještine često nedovoljno razvijene na lokalnom nivou.

Nadalje, ističe se da decentralizacija može povećati *pravičnost* u sistemu socijalne zaštite davanjem više moći i resursa lokalnim zajednicama, dok se centralizovanom raspodjelom resursa često favorizuju centri moći. Lokalni zvaničnici bolje znaju tko su siromašni članovi zajednice i mogu da usmjere resurse ka njima, tako da na lokalnom nivou postoje bolje mogućnosti za donošenje odluka u smanjivanju nejednakosti među građanima. Nažalost, ne samo brojni dokazi iz razvijenih federalnih sistema nego i sistem u našoj zemlji, odnosno u Federaciji Bosne i Hercegovine, ukazuju na sasvim suprotne zaključke. Bez dobrih mehanizama za redistribuciju resursa među lokalnim vlastima, bogatije zajednice nastoje da prigrabe više nego siromašnije i u tome često uspijevaju. Također, postoje dokazi da lokalne zajednice nisu dovoljno osposobljene za preraspodjelu resursa od bogatih ka siromašnjima.

Sa više kredibiliteta se navodi da lokalni menadžeri mogu donositi *efikasnije odluke* od birokratskih nastrojenih centralnih vlasti. I ponovo se ističe da oni imaju više znanja i podataka o lokalnim uslovima, te su stoga u boljoj poziciji da donose odluke koje mogu povećati efikasnost njihovog djelovanja.

Često se ističe da *financijska odgovornost* lokalnih vlasti je decentralizacijom povećana. Međutim, i u ovoj situaciji ima puno dokaza da lokalna vlast ne raspoređuje kvalitetno finansijska sredstva, a to opravdavaju nedovoljnim finansijskim sredstvima u svojim budžetima. Da decentralizirani sistem koji teorija podržava u odnosu na centralizirani sistem nije tako efikasan možemo da vidimo iz primjera sistema socijalne zaštite u našoj zemlji, ili još slikovitije u Federaciji Bosne i Hercegovine.

Naime, kako je na samom početku ove analize rečeno, na državnom nivou nemamo apsolutno ni jedan propis kojim se reguliše ova oblast, što ukazuje da ne postoji socijalna politika, pa samim time nemamo socijalne zaštite uopće. Socijalno ugroženo stanovništvo se ne može obratiti svojoj državi da ih zaštiti i obezbijedi kada se nađu u stanju socijalne potrebe. Ta instanca je sada entitet u Republici Srpskoj, a u Federaciji, niži nivo od entiteta – kanton.

Prilikom donošenja zakona na Federalnom nivou (Federalni zakon je okvirni zakon koji ostavlja mogućnosti i prostora kantonima da donesu svoje zakone), tadašnji tvorci/predlagači ovog zakona opravdavali su se činjenicom da je jedina mogućnost donošenja zakona (sa opcijom da se svakom kantonu ostavi prostora da donosi svoj zakon) bila i jedini način da dođe do usvajanja zakona. Na taj način, politički ustupak Federacije kantonima je bila primarna vodilja, a ne

Ljudska prava i briga za kategorije stanovništva koje bi taj zakon trebao da štiti i da im obezbijedi minimalne uvjete za egzistenciju, odnosno polaznu stepenicu da se mogu pokrenuti sa nivoa siromaštva, odnosno da izađu iz siromaštva.

Međutim, uzrok razlika koje postoje u obimu i visinama socijalnih davanja ne leže samo u nejednakim zakonima nego i u programima socijalne pomoći na nivou lokalne zajednice, odnosno kantona. Ovdje imamo situaciju da se kreiranje socijalnih programa oslanja na finansijske mogućnosti lokalne zajednice. Tako imamo primjer u Republici Srpskoj da općine sa boljim budžetima imaju i više programa socijalnih davanja, a općine sa slabijim budžetima imaju manje tih programa.

U Federaciji Bosne i Hercegovine situacija je slična, s tim da ovdje kantoni određuju socijalne programe prema svojim budžetima, a istovremeno i općina može da definiše neke programe, što u konačnici može da dovede do situacije ne samo da u različitim kantonima nemamo iste programe socijalnih davanja (ili ako i imamo iste programe onda nisu visine tih davanja jednake), nego se dešava da u jednom kantonu dvije općine nemaju istu vrstu pomoći.

7. Zaključak

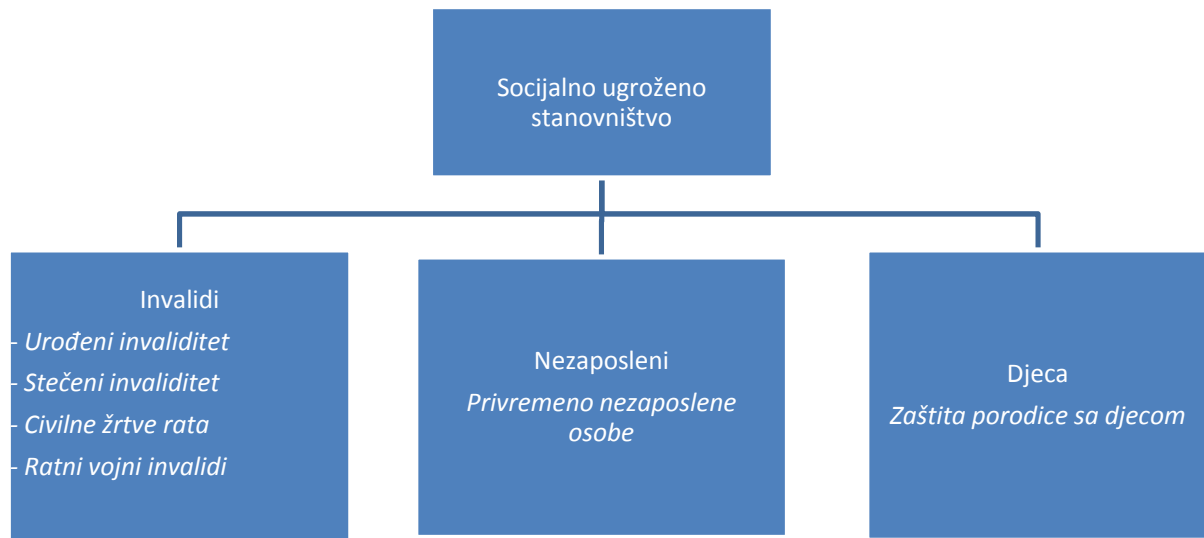
Možemo se složiti da u oblasti socijalne zaštite u Bosni i Hercegovini vlada konfuzija zbog nedostatka socijalnih politika na državnoj razini, te nerazumijevanje osnovnih pojmova socijalne zaštite, socijalnog osiguranja, socijalne pomoći i socijalne potrebe. Ovome doprinose zakoni doneseni na različitim nivoima vlasti i njihova nejednakost kako u definisanju prava, kategorizacije, tako i visine novčanih davanja za iste kategorije socijalno ugroženog stanovništva. Na ovakav način i država i organi vlasti na svim nivoima doprinose daljnjem kršenju prava građana i diskriminaciji među građanima, naročito onih socijalno najugroženijih.

Uz istovremeno razvijanje socijalnih politika i uvođenja reda u sistem, neophodno je zakonima stimulisati razvoj privrede i poduzetništva, veću zaposlenost, sa dodatnim programima zapošljavanja (posebno invalidnih osoba i mladih). U protivnom i najidealniji sistem socijalne zaštite ne bi mogao biti održiv ako za njega nema stabilnih finansijskih sredstava. S druge strane, budžet bi morao da bude rasterećen izdvajanjima za javnu potrošnju u kojoj je djelimično i socijalna zaštita.

Nadalje, nužna je suštinska reforma koja će uspostaviti sistem socijalne zaštite na osnovu potrebe za socijalnom zaštitom, a ne na osnovu pripadnosti određenoj kategoriji. Statusna davanja za pojedine kategorije koje nisu neophodne u stanju socijalne potrebe (demobilisani borci, nosioci ratnih priznanja), a koje su sada smještene u okvir socijalne zaštite, a time i u budžete predviđene za socijalnu zaštitu, potrebno je odvojiti i riješiti kroz druge zakone i budžete u skladu sa zakonskim nadležnostima.

U praksi socijalna zaštita bi trebala da pretrpi korjenite promjene koje bi za rezultat imale jedinstven sistem socijalne zaštite, koji bi bez ikakve razlike, na osnovu jednakog kriterija obezbjeđivao jednak pristup pravima, i to u jednakom obimu na osnovu zakona koji bi imao istu snagu na cijeloj teritoriji Bosne i Hercegovine.

Sistem socijalne zaštite trebao bi da bude organiziran na sljedećem principu:



Da bi se ostvario ovakav cilj (jedinствена klasifikacija socijalno ugroženog stanovništva u tri grupe: invalidi, nezaposleni, djeca) neophodno je socijalnu politiku, kao i sistem socijalne zaštite, izdići na državni nivo, što znači i njegovu centralizaciju.

Model I: Centralizirani sistem: Socijalna politika na nivou države

Pod ovim modelom bi se podrazumijevalo stvaranje resornog ministarstva na državnom nivou. Postojanje jednog ministarstva podrazumijeva i jedan zakon²⁹ koji bi, naravno, važio na cijeloj teritoriji države. Sukladno tome i financiranje bi se vršilo iz državnog budžeta. Implementacija bi se prepustila nižim nivoima vlasti kroz centre za socijalni rad.

Ovaj model bi bio najprihvatljiviji te bi se onda moglo govoriti o ispunjenju jedne od osnovnih obaveza Bosne i Hercegovine iz Ustava a to je *nediskriminacija stanovništva po bilo kojoj osnovi* (a koja se bazira na članu 14 Evropske konvencije o ljudskim pravima).

Da bi se uspostavio ovakav model na prvom mjestu bi se moralo pristupiti izmjeni državnog i entitetskih zakona o ministarstvima i drugim vladinim tijelima. Zakonom na državnom nivou formiralo bi se još jedno ministarstvo i definisale njegove nadležnosti. Sljedeći korak bio bi obezbjeđivanje finansijskih sredstava u državnom budžetu.

Formiranjem ministarstva na državnom nivou, entitetska ministarstva ne bi morala da budu ukinuta, već samo redefinisana njihova nadležnost, pri čemu bi se akcenat dao nadzoru nad sprovođenjem socijalne politike države i gdje bi entitetska ministarstva bila partner ministarstvu na državnom nivou u razvoju socijalne politike.

²⁹ Zakon koji bi bio na državnom nivou bazirao bi svoje odredbe na Ustavu Bosne i Hercegovine, Evropskoj povelji o ljudskim pravima, Evropskoj socijalnoj povelji, Međunarodnom paktu o ekonomskim, kulturnim i socijalnim pravima, Madridskoj deklaraciji, Konvenciji o pravima djeteta kao i Odluci Savjeta ministara Bosne i Hercegovine o prihvatanju „Standardnih pravila za izjednačavanje mogućnosti za osobe sa invaliditetom“.

Model II: Decentralizirani sistem: Socijalna politika na entitetskom nivou i nivou Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine

Ovaj model bi podrazumijevao djelimično zadržavanje postojećeg stanja: postojanje entitetskih ministarstava u kapacitetima ovakvim kakva jesu i sada, ali zakoni bi bili istovjetni. To znači da bi definisanje socijalno ugroženog stanovništva bazirali na jednakom kriteriju. Programi socijalne pomoći bi morali biti određeni u jednakom obimu i sa jednakim pravima.

Financiranje ostaje također na entitetskom nivou, odnosno iz entitetskih budžeta, ali sa tom razlikom da bi se morala izjednačiti visina svakog davanja. To praktično znači da entiteti ne bi imali potpunu autonomiju u izdvajanjima sredstava iz svojih budžeta, nego bi morali izdvojiti onoliko koliko je zaista potrebno da bi se obezbijedilo socijalno ugroženo stanovništvo na njegovoj teritoriji.

Činjenica je da je reforma socijalnog sistema u Bosni i Hercegovini neophodna i da bi morala biti korjenita ako se ozbiljno razmišlja o ljudskim pravima na prvom mjestu, te o dosljednoj primjeni svih međunarodnih dokumenata koje je Bosna i Hercegovina obavezna ispoštovati.

Dosadašnje aktivnosti (koje se nazivaju reformama) ne pokazuju naznake nikakvog napretka u regulisanju ove oblasti. Sve se nekako vrti oko izmjene zakona, ali sa akcentom na smanjivanju prava korisnika socijalne pomoći ili donošenja novih zakona³⁰.

Reforma socijalnog osiguranja kojom bi se ova oblast izdigla na državni nivo bi zahtijevala korjenitu promjenu u sistemu. Posmatrajući sa aspekta ljudskih prava i obaveze Bosne i Hercegovine prema Europskoj uniji, ova reforma je neophodna. Međutim, posmatrajući sa aspekta trenutačne političke situacije u zemlji, veoma hrabro bi bilo očekivati korjenitu reformu.

³⁰ U Federaciji Bosne i Hercegovine se priprema donošenje odvojenih zakona za zaštitu djece; zakona o socijalnom osiguranju, zakona o zaštiti ratnih invalida.

Sažetak

Možemo se složiti da u oblasti socijalne zaštite u Bosni i Hercegovini vlada konfuzija zbog nedostatka socijalnih politika na državnoj razini, te nerazumijevanje osnovnih pojmova socijalne zaštite, socijalnog osiguranja, socijalne pomoći i socijalne potrebe. Ovome doprinose zakoni doneseni na različitim nivoima vlasti i njihova nejednakost kako u definisanju prava, kategorizacije, tako i visine novčanih davanja za iste kategorije socijalno ugroženog stanovništva. Na ovakav način, organi vlasti na svim nivoima doprinose daljnjem kršenju prava građana i diskriminaciju među građanima, naročito onih socijalno najugroženijih.

Summary

We can agree that in the field of social protection in Bosnia and Herzegovina, confusion prevails because of lack of social policies at the state level, and misunderstanding the basic concepts of social protection, social insurance, social assistance and social needs. Contribution to this situation was made by laws that were enacted at different levels, and also their disparity in the definition of rights, the categorization as well as the amount of financial benefits for the same categories of socially vulnerable citizens. By this manner, authorities at all levels contribute to further violations of civil rights and discrimination among citizens, particularly those socially most vulnerable.