

Aida Hunčec-Pita\*

## Socijalna zaštita na državnom nivou: pravni osnov i potreba dopune (BiH)

### 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. Centralizacija vs. decentralizacija
6. Zaključak

### 1. Uvod

Država Bosna i Hercegovina, svojim Ustavom<sup>1</sup> 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<sup>2</sup>, Europska socijalna povelja<sup>3</sup>, te Međunarodni pakt o ekonomskim, kulturnim i socijalnim pravima<sup>4</sup>.

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 iz 1966, i pripadajući mu dopunski Opcionalni protokoli (1989); Međunarodnu konvenciju o eliminisanju svih vrsta diskriminacije žena (1979) kao i Konvenciju o pravima djeteta (1989).

\*Autor je diplomirani pravnik i suradnik FCJP.

<sup>1</sup> Član II st.1 Ustava BiH: "Bosna i Hercegovina i obadva entiteta će osigurati najviši nivo međunarodno priznatih ljudskih prava i osnovnih sloboda."

<sup>2</sup> Čl. II st. 2. Ustava BiH: Prava i slobode predviđeni u Europskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i u njenim protokolima se direktno primjenjuju u Bosni i Hercegovini. Ovi akti imaju prioritet nad svim ostalim zakonima.

<sup>3</sup> Europska socijalna povelja (Revidirana) usvojena Odlukom PS BiH br. 206/08 od 17.06.2008.

<sup>4</sup> Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima (ICESCR) BiH je preuzela sukcesijom 01.09.1993. (Sl. list RBiH 25/93), a dobio je snagu ustavne odredbe u Ustavu BiH. U članu II. u poglavlju koja tretiraju ljudska prava utvrđeno je: "Bosna i Hercegovina i oba entiteta će obezbijediti najviši nivo međunarodno priznatih ljudskih prava i osnovnih sloboda."

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 ovom dokumentu<sup>5</sup>. Primjena, osiguranje ostvarivanja i zaštita prava predviđenih u Povelji jedan je od uslova u okviru procesa pridruživanja Bosne i Hercegovine Europskoj uniji.

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 u pogledu analize efekata iz ovih prava u praksi.

## 2. Raspored nadležnosti između države i entiteta

Država Bosna i Hercegovina je za sebe rezervisala, samo obavezu potpisivanja i ratificiranja međunarodnih dokumenata ali ne i donošenje zakona kojim bi se obavezala da pruža socijalnu zaštitu svojim građanima, pa tako na državnom nivou nemamo ni jedan zakon kojim je regulisano ostvarivanje prava iz socijalne zaštite. Bosna i Hercegovina je ovu svoju obavezu prepustila entitetima da je samostalno i *neovisno* regulišu, te na taj način obezbijedila nepostojanje jedinstvenog ili usaglašenog zakonodavstva i sistema socijalne politike na cijeloj njenoj teritoriji.

Ni jedno od devet ministarstava<sup>6</sup> 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 entiteta<sup>7</sup> rezultirala je donošenjem propisa koji nisu međusobno usaglašeni. Ovo za posljedicu ima brojne razlike u ostvarivanju socijalnih prava građana.

Što se tiče zakona na cijeloj teritoriji Bosne i Hercegovine, uočljivo je da postoji 20 zakona, kako na entitetskom, tako i 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 institucija<sup>8</sup>. Republika Srpska ima centralizirani sistem

<sup>5</sup> Članovi Povelje koje je BiH 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 srestava.

<sup>6</sup> Sl. gl. BiH br. 32/02, Zakon o ministarstvima i drugim tijelima uprave BiH: 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.

<sup>7</sup> Republika Srpska je postavljena kao centralizirani sistem, Federacija je decentralizirana sa 10 kantona, dok Brčko Distrikt, administrativno gledajući, predstavlja organizacioni oblik koji je neovisan o bilo kojem entitetu.

<sup>8</sup> 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

socijalne zaštite i ujednačenu zaštitu na nivou entiteta, u okviru četiri ministarstva<sup>9</sup>, 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<sup>10</sup>.

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

Prava koja su zagantirana navedenim aktima definisana su Zakonom o osnovama socijalne zaštite, zaštite civilnih žrtava rata i zaštite porodice sa djecom<sup>11</sup>, te njegovim izmjenama i dopunama<sup>12</sup>. Međutim, ovaj Zakon ostavlja prostora da svaki kanton donese svoj zakon i podzakonske akte te da prava definiše prema svojim potrebama i mogućnostima<sup>13</sup>.

Tako imamo sljedeći broj zakona koji se primjenjuju u Federaciji Bosne i Hercegovine:

- Zakon o osnovama socijalne zaštite, zaštite civilnih žrtava rata i zaštite porodica sa djecom FBiH (Sl. nov. FBiH 36/99, 54/04, 42/06);
- Zakon o osnovama socijalne zaštite, zaštite civilnih žrtava rata i zaštite porodica sa djecom kantona Sarajevo (Sl. nov. 16/02);
- Zakon o socijalnoj zaštiti, zaštiti civilnih žrtava rata i zaštiti porodice sa djecom, Zeničko-dobojski kanton (Sl. nov. 13/07);
- Zakon o socijalnoj skrbi, Hercegovačko-neretvanski kanton (Sl. nov. 3/05);
- Zakon o socijalnoj zaštiti, zaštiti civilnih žrtava rata i zaštiti obitelji sa djecom, Zapadnohercegovački kanton (Sl. nov. 16/01, 11/02, 4/04, 9/05);
- Zakon o socijalnoj zaštiti, zaštiti civilnih žrtava rata i zaštiti porodice sa djecom, Tuzlanski kanton (Sl. nov. 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 (Sl. nov. 5/00, 7/01);
- Zakon o socijalnoj zaštiti, zaštiti civilnih žrtava rata i zaštiti porodice sa djecom, Bosansko-podrinjski kanton (Sl. nov. 10/00, /03);

---

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 (Sarajvo i Bosansko-podrinjski kanton) i 71 općinski centar.

<sup>9</sup> 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 dječiju 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).

<sup>10</sup> U RS-u Zakon se primjenjuje na cijeloj teritoriji entiteta, dok u FBiH svaki kanton ima svoj zakon (koji, istina, mora biti usaglašen sa zakonom na federalnom nivou) ali ostavlja prostora svakom kantonu da reguliše socijalna davanja prema svojim potrebama i mogućnostima te na taj način dovode do situacije da pojedine kategorije socijalno ugroženog stanovništva ne mogu ostvariti ista prava ako žive u različiti kantonima.

<sup>11</sup> Sl. nov. FBiH, br. 36/99.

<sup>12</sup> Sl. nov. FBiH, br. 54/04; 42/06.

<sup>13</sup> Čl. 8 i 103 Zakona o osnovama socijalne zaštite, zaštite civilnih žrtava rata i zaštite porodice sa djecom.

- Zakon o socijalnoj zaštiti, zaštiti civilnih žrtava rata i zaštiti porodice sa djecom, Kanton Livno ( N. nov. 5/98);
- Zakon o socijalnoj zaštiti, zaštiti civilnih žrtava rata i zaštiti porodica sa djecom Srednjobosanskog kantona (Sl. nov. 10/05, 2/06);
- Zakon o socijalnoj zaštiti, Posavskog kantona (N. nov. 5/04).

U Federaciji Bosne i Hercegovine 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 i oni uvijek nisu usklađeni sa federalnim Zakonom o socijalnoj zaštiti. Na primjer, nedostatak pravnog okvira za civilne žrtve rata u Neretvansko-hercegovačkom 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 zakonom.

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 zaštiti<sup>14</sup>, Zakonom o dječijoj zaštiti<sup>15</sup>, Zakonom o civilnim žrtvama rata Republike Srpske<sup>16</sup> te Zakonom o zaštiti porodice Republike Srpske<sup>17</sup>. Resorno ministarstvo je *Ministarstvo zdravlja i socijalne zaštite*.

Jedan od razloga što je u Republici Srpskoj stanje po pitanju brige za socijalno ugroženu kategoriju stanovništva bolje predstavlja 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 Brčko<sup>18</sup>, zatim Zakonom o socijalnoj zaštiti Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine<sup>19</sup> te Zakonom o dječijoj

<sup>14</sup> Sl. gl. RS, br. 5/93, 15/96, 110/03.

<sup>15</sup> Sl. gl. RS, br. 4/02.

<sup>16</sup> Sl. gl. RS, br. 25/93, 32/94, 37/07, 60/07.

<sup>17</sup> Sl. gl. RS, br. 54/02.

<sup>18</sup> Sl. gl. BD BiH, br. 1/00.

zaštiti<sup>20</sup>. 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 je kreiran u posljednjih desetak godina kako bi se napravili značajni pomaci ka boljem standardu u oblasti sistema socijalne zaštite stanovništva u Bosni i Hercegovini. U ovom momentu su interesantni dokumenti koji pozornost fokusiraju na oblast socijalne zaštite građana.

Svjetska banka<sup>21</sup> je u Bosni i Hercegovini inicirala i podržala stvaranje *Srednjoročne razvojne strategije Bosne i Hercegovine 2004.-2007.*<sup>22</sup> Značaj Strategije se ogleda u činjenici da je to *prvi* razvojni dokument te vrste u Bosni i Hercegovini. On 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, smanjenje siromaštva i ubrzanje integracije u Europsku uniju.

Da bi se ostvarili postavljeni ciljevi u Strategiju je ugrađeno dvanaest sektorskih prioriteta<sup>23</sup>, od kojih je jedan i socijalni sektor. Ovim dokumentom se pokušalo unijeti 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 strategije<sup>24</sup>, 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 ciljeva<sup>25</sup> 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

<sup>19</sup> Sl. gl. BD BiH, br. 1/03; 4/04; 19/07; 2/08.

<sup>20</sup> Sl. gl. BD BiH, br. 1/03; 21/05; 4/04; 19/07; 2/08.

<sup>21</sup> Uz Svjetsku Banku u ovom projektu je učestvovao i DIFID koji je akcenat usmjerio na siromaštvo i strategiju za borbu protiv siromaštva.

<sup>22</sup> Vidi: [www.dep.gov.ba](http://www.dep.gov.ba).

<sup>23</sup> Socijalni sektor; Obrazovanje; Zdravstvo; Poljoprivreda; Šumarstvo; Okoliš; Infrastruktura; Energetika; Industrija; Protuminke akcije; Informacijsko-komunikacijske tehnologije.

<sup>24</sup> 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.

<sup>25</sup> Ciljevi su: makroekonomska stabilnost; konkurentnost; zapošljavanje; održivi razvoj, Europske integracije; socijalna uključenost.

socijalna davanja, te povećava udjel onih koji doprinose ekonomskom razvoju i time otvori prostor za održiv sistem socijalne zaštite, naročito usljed 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. Stoga je 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 uključenosti<sup>26</sup> u junu 2011. koja još uvijek čeka da bude stavljena na dnevni red Vijeće ministara Bosne i Hercegovine<sup>27</sup>. Strategija socijalnog uključivanja zamišljena je kao osnov za razvoj politika socijalnog uključivanja i za pripremu ostalih dokumenata koji će biti uslov u slijedećim 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 predpristupnim finansijskim instrumentima (IPA fond), imati mogućnost dobijanja podrške za jačanje socijalnog uključivanja. Sticanjem statusa kandidata otvaraju se dodatne mogućnosti finansiranja politika socijalnog uključivanja čiji bi proces unio novitete u području saradnje javnog i civilnog sektora na području pripreme i implementacije politika, a samim time doprinjeti 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 slijedeća prava:

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

<sup>26</sup> Vidi: [www.dep.gov.ba](http://www.dep.gov.ba).

<sup>27</sup> Analiza rađena prema stanju iz septembra 2011.

- b) Dodatak za njegu i pomoć od drugog lica
  - c) Ortopedski dodatak
  - d) Pomoć u troškovima liječenja i nabavci ortopedskih pomagala
  - e) Osposobljavanje za rad (profesionalna rehabilitacija, prekvalifikacija i dokvalifikacija)
  - f) Prioritetno zapošljavanje
2. Prava iz socijalne zaštite, a to su:
- a) Novčana i druga materijalna pomoć
  - b) Osposobljavanje za život i rad
  - c) Smještaj u drugu porodicu,
  - d) Smještaj u ustanove socijalne zaštite
  - e) Usluge socijalnog i drugog stručnog rada
  - f) Kućna njega i pomoć u kući
3. Osnovna prava civilnih žrtava rata, a to su:
- a) Lična invalidnina
  - b) Dodatak za njegu i pomoć od strane drugog lica
  - c) Ortopedski dodatak
  - d) Porodična invalidnina
  - e) Dodatak na djecu
  - f) Pomoć u troškovima liječenja i nabavci ortopedskih pomagala
  - g) Osposobljavanje za rad (profesionalna rehabilitacija, prekvalifikacija, i dokvalifikacija)
  - h) Prioritetno zapošljavanje
4. Osnovna prava porodica sa djecom:
- a) Dodatak na djecu
  - b) Naknada, umjesto plaće, ženi – majci u radnom odnosu, za vrijeme dok odsustvuje sa posla radi trudnoće, porođaja i njege djeteta
  - c) Novčana pomoć za vrijeme trudnoće i porođaja žene – majke koja nije u radnom odnosu
  - d) Jednokratna pomoć za opremu novorođenog djeteta
  - e) Pomoć u prehrani djeteta do šest mjeseci i dodatna ishrana za majke – dojilje
  - f) Posebni psihosocijalni tretman bračnih dugova koji žele djecu i trudnica
  - g) Smještaj djece uz osiguranu ishranu u ustanovama predškolskog odgoja
  - h) Osiguranje jednog obroka u vrijeme nastave u školama osnovnog obrazovanja
  - i) Školarine i stipendije đacima i studentima.

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

5. Prava demobiliziranih boraca:
  - a) Novčanu naknadu za vrijeme nezaposlenosti
  - b) Prednost pri zapošljavanju pod jednakim uslovima
  - c) Prednost pri zakupu i otkupu poslovnog prostora pod jednakim uvjetima
  - d) Prednost pri upisu u obrazovne ustanove pod jednakim uslovima
  - e) Besplatne obavezne udžbenike za redovno školovanje
  - f) Prednost pri dodjeli stipendija i smještaju u đačke i studentske domove
  - g) Zdravstvenu zaštitu
  - h) Prioritetno pravo za rješavanje stambenog pitanja pod jednakim uvjetima
  - i) Pomoć u slučaju smrti
  - j) Prednost pri korištenju programa nadležnih zavoda za zapošljavanje
  - k) Oslobođanje od plaćanja naknade troškova korištenja građevinskog zemljišta
  - l) Ostvarivanje penzija pod povoljnijim uvjetima
  - m) Druga prava u skladu sa posebnim propisima
6. Prava ratnih vojnih invalida:
  - a) Lična invalidnina
  - b) Dodatak za njegu i pomoć od drugog lica
  - c) Ortopedski dodatak
  - d) Druga prava iz zakona (glava VI)
7. Prava članova porodice poginulog, umrlog, nestalog branioca i umrlog ratnog vojnog invalida:
  - a) Porodična invalidnina
  - b) Uvećana porodična invalidnina
  - c) Pomoć u slučaju smrti
  - d) Druga prava iz zakona (glava VI)

Republika Srpska

Zakon o socijalnoj zaštiti definiše sljedeća prava:

1. Materijalno obezbjeđenje
2. Dodatak za pomoć i njegu drugog lica



3. Pomoć za osposobljavanje
4. Smještaj u ustanovu socijalne zaštite ili smještaj u drugu porodicu
5. Usluge socijalnog rada

Zakon o dječijoj zaštiti definiše sljedeća prava:

1. Naknade plate za vrijeme korištenja porodiljskog odsustva i pravo zaposlenog roditelja na rad sa jednom polovinom radnog vremena
2. Materinski dodatak
3. Pomoć za opremu novorođenčeta
4. Dodatak na djecu
5. Zadovoljavanje razvojnih potreba djece
6. Vaspitno-obrazovni program pripreme djece za školu
7. 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:
  - a) Borački dodatak
  - b) Naknada odlikovanim borcima
  - c) Zdravstvena zaštita i druga prava u vezi sa zdravstvenom zaštitom
  - d) Poseban staž u dvostrukom trajanju
  - e) Prioritet u zapošljavanju
  - f) Prioritet u stambenom zbrinjavanju
  - g) Druga prava u skladu sa posebnim propisima
2. Prava vojnih invalida:
  - a) Lična invalidnina
  - b) Dodatak za njegu i pomoć
  - c) Ortopedski dodatak
  - d) Zdravstvena zaštita i druga prava u vezi sa ostvarivanjem zdravstvene zaštite
  - e) Ortopedska i druga pomagala
  - f) Banjsko i klimatsko liječenje
  - g) Prioritet u zapošljavanju
  - h) Prioritet u stambenom zbrinjavanju
  - i) Poreske i carinske olakšice

- j) Otklanjanje arhitektonskih barijera
  - k) 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:
- a) Porodična invalidnina
  - b) Uvećanje porodične invalidnine
  - c) Zdravstvena zaštita i druga prava u vezi sa ostvarivnjem zdravstvene zaštite
  - d) Naknada troškova izgradnje nadgrobnog spomenika poginulom borcu
  - e) Prioritet u zapošljavanju
  - f) Prioritet u stambenom zbrinjavanju
  - g) Poreske i carinske olakšice
  - h) Prednost pri upisu u obrazovne ustanove, dodjeljivanje stipendija za školovanje i smještaj u studentske domove
  - i) Prednost u korištenju usluga državnih organa, ustanova i ostalih pravnih subjekata prilikom rješavanja svojih prava i interesa.

#### Distrikt Brčko BiH

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

1. Usluge socijalnog i drugog stručnog rada
2. Novčana i druga materijalna pomoć
3. Osposobljavanje za život i rad maloljenih lica s posebnim potrebama i odraslih invalidnih lica
4. Smještaj u ustanovu socijalne zaštite ili drugu porodicu
5. Kućna njega i pomoć u kući

#### 5. Centralizacija vs. decentralizacija

Činjenica je da je Bosna i Hercegovina Ustavom definisana kao decentralizirana država. Devet oblasti su pod državnom 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. 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).<sup>28</sup>

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, finansijska odgovornost i uvažavanje lokalnih preferencija*.

Kada se govori o *djelotvornosti* ili *uspješnosti*, lokalni zvaničnici bi trebali da 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 kada nacionalne socijalne politike ne uzimaju u obzir specifične probleme lokalnog stanovništva. Ipak, treba naglasiti da povezanost između instrumenta – kao što je decentralizacija, i cilja – djelotvornosti, nije jasno demonstrantna u praksi decentralizacije u našoj zemlji. Ne postoji dovoljno dokaza koji podržavaju ovu povezanost, i mogo 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, decentralizacija bi mogla 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 donosiocje 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 uspjevaju. Takođe, postoje dokazi da lokalne zajednice nisu dovoljno osposobljene za preraspodjelu resursa od bogatih ka siromašnjima.

Sa više kredibiliteta 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.

Decentralizacijom finansijska odgovornost lokalnih vlasti bi trebala da bude 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, 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. Kako je na samom početku ove analize rečeno, na državnom nivou nemamo apsolutno ni jedan propis kojim se reguliše ova oblast, pa stoga ne postoji socijalna politika, pa samim time ni socijalne zaštite. Socijalno ugroženo stanovništvo se ne može obratiti svojoj

<sup>28</sup> Z. Ploštajner, *Decentralizacija uprave*, <http://www.fes.hr/E-books/pdf/Decentralizacija%20i%20sudjelovanje%20gradjana%20na%20lokalnoj%20razini/03.pdf>

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<sup>29</sup> 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 donese svoj zakon) bila i jedini način da dođe do usvajanja zakona. Popuštajući volji kantona, Federacija je zanemarila brigu o građanima i njihovim ljudskim pravima, te tako propustila priliku da obezbijedi ravnopravnost svojih građana da ostvare jednaka prava iz socijalne zaštite.

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 se kreiranje socijalnih programa oslanja na finansijske mogućnosti lokalne zajednice. Tako imamo primjer u Republici Srpskoj da općine sa boljim budžetima imaju veća izdvajanja za socijalna davanja od općina sa manjim budžetima<sup>30</sup>.

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.

## 6. Zaključak

U oblasti socijalne zaštite u Bosni i Hercegovini vlada konfuzija. Razlog je nedostatak 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 daljem kršenju prava građana i diskriminaciji među građanima, naročito onih socijalno najugroženijih.

Uz istovremeno razvijanje socijalnih programa 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,

<sup>29</sup> Zakon o osnovama socijalne zaštite, zaštite civilnih žrtava rata i zaštite porodica sa djecom FBiH (Sl. nov. FBiH 36/99, 54/04, 42/06).

<sup>30</sup> Visina budžeta Banja Luke u 2012. iznosi 139.670.000,00 KM od čega na programe socijalne pomoći izdvojeno je 12.206.800,00 KM, vidi: [http://www2.banjaluka.rs.ba/static/uploads/januar\\_2012/Budzet\\_Grada\\_za\\_2012.pdf](http://www2.banjaluka.rs.ba/static/uploads/januar_2012/Budzet_Grada_za_2012.pdf). Budžet Trebinja u 2012. iznosi 24.091.866,00 KM od čega na programe socijalne pomoći izdvojeno je 346.000,00 KM, vidi: <http://www.trebinje.rs.ba/doc/b2012.pdf>. Usporedbom ova dva budžeta možemo vidjeti da u Banja Luci za programe socijalne pomoći se izdvaja 8,73% iz budžeta, dok iz budžeta Trebinja se izdvaja 1,43% za programe socijalne pomoći.

budžet bi morao biti 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 bi trebao da bude organizirana na principu ujednačenosti, a na osnovu vrste zaštite. Prema tom principu socijalno ugroženo stanovništvo bi se moglo da definiše kroz tri kategorije: invalidi, nezaposleni i djeca. Kategorija invalida bi obuhvatala invalide sa urođenim invaliditetom, stečenim invaliditetom, civilne žrtve rata kao i ratne vojne invalide. U kategoriji nezaposlenih bi bile uključene sve osobe koje su privremeno nezaposlene. Na kraju u kategoriji djece trebalo bi regulisati zaštitu porodice sa djecom.

Da bi se ostvario ovakav cilj (jedinstvena klasifikacija socijalno ugroženog stanovništva u tri kategorije: invalidi, nezaposleni, djeca) neophodno je socijalnu politiku, što znači i sistem socijalne zaštite, izdići na državni nivo. Dakle, neophodna je njegova centralizacija.

### 6.1. 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 zakon<sup>31</sup> 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 čl. 14 Europske konvencije o ljudskim pravima). Nadalje, finansijska potpora za socijalnu politiku i prava koja bi se ostvarivala tom politikom, bila bi efikasnija i pravednije raspoređena.

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.

<sup>31</sup> Zakon koji bi bio na državnom nivou bazirao bi svoje odredbe na Ustavu Bosne i Hercegovine, Europskoj povelji o ljudskim pravima, Europskoj 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“.

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

#### *6.1. 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 kakvi 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. Na taj način bi bila ispunjena obaveza države da obezbijedi nediskriminaciju građana po bilo kojem osnovu, a entiteti i Brčko Distrikt bi zadržali svoju neovisnost u ovoj oblasti s obzirom da bi bili odgovorni za sprovođenje i praćenje te socijalne politike.

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 sistema socijalne zaštite 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 zakona<sup>32</sup>.

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

---

<sup>32</sup> 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.*