

Nikolina Obradović*

Financiranje i efikasnost sustava socijalne zaštite u Bosni i Hercegovini

Sadržaj

1. Uvod
2. Financiranje socijalne zaštite u Bosni i Hercegovini
3. Problematika efikasnosti socijalne zaštite u Bosni i Hercegovini
 - 3.1 Nekontributivna davanja
 - 3.2 Mirovinsko i invalidsko osiguranje
 - 3.3 Zdravstveno osiguranje
 - 3.4 Osiguranje za slučaj nezaposlenosti
 - 3.5 Zaštita obitelji s djecom
4. Zaključci i preporuke

1. Uvod

Socijalna zaštita obuhvata mjere koje poduzima država s ciljem zaštite stanovništva od glavnih životnih i socijalnih rizika. To su bolest, siromaštvo, materinstvo, nesreća, smrt, starost, nezaposlenost, itd. Definicija socijalne zaštite ovisi prvenstveno o društvenom i državnom kontekstu i o njenom postuliranju u zakonima pojedinih zemalja. U užem smislu socijalna zaštita podrazumijeva sustav održavanja dohotka i zadovoljavanja osnovnih egzistencijalnih potreba građana. U većini europskih zemalja, socijalna zaštita obuhvata kontributivna i nekontributivna davanja kao i socijalne usluge. Pod kontributivnim davanjima podrazumijevamo socijalno osiguranje, koje može biti obvezno ili dobrovoljno, putem koga građani, u pravilu zaposlenici, na temelju ranije uplate doprinosa primaju naknade ili usluge u slučaju nastupanja definiranog socijalnog rizika. Nekontributivna davanja ili socijalna davanja financiraju se iz općih poreza, odnosno proračunskih sredstava. Tu uključujemo socijalnu pomoć, koju u pravilu primaju građani suočeni s ekonomskim teškoćama, čija primanja su nedostatna za podmirenje osnovnih egzistencijalnih potreba. Socijalna pomoć se u pravilu dodjeljuje na temelju provjere imovinskog ili dohodovnog cenzusa. Zatim, univerzalna davanja koja se osiguravaju svim građanima, to mogu biti mirovine, dječiji doplatci i sl; te kategorijalna davanja koja su namijenjena pripadnicima posebnih socijalno rizičnih grupa, kao što su djeca, osobe s invaliditetom i ostali. U novije vrijeme socijalne usluge se sve više afirmiraju kao dimenzija moderne socijalne zaštite.

One mogu uključivati usluge obiteljima s djecom (jaslice, vrtići, dnevni boravci, itd.), socijalno stanovanje, usluge prevoza osoba s posebnim potrebama i slično.

Sustavi socijalne zaštite iziskuju aktivnu ulogu države u smislu prikupljanja financijskih sredstava, te njihovu ciljanu redistribuciju. Visina izdataka za socijalnu sigurnost, odnosno njihov udjel u bruto proizvodu, uzima se kao indikator kolektivnog napora učinjenog radi ostvarivanja socijalne dobrobiti (welfare effort)¹.

Financiranje socijalne zaštite, ovisno o ideološkom stajalištu, neki će promatrati kao trošak, a neki kao investiciju. Naime, iz perspektive neoklasičnih ekonomista financiranje socijalne zaštite predstavlja neproduktivni trošak za društvo koji se financira iz ostvarenog ekonomskog proizvoda. Porezi i doprinosi iz kojih se financiraju sustavi socijalne zaštite, dovode do distorzije tržišta i poskupljuju cijenu rada, što ekonomije ovih zemalja čini nekonkurentnim. S druge strane, socijalna zaštita ima nezamjenjivu ulogu u suzbijanju siromaštva i društvene nejednakosti. Efikasna socijalna zaštita treba omogućiti svim članovima društva lakše prevladavanje glavnih životnih rizika i pomoći im u što lakšoj i bržoj adaptaciji stalnim ekonomskim, društvenim, političkim i općenito društvenim promjenama. Nadasve, u vrijeme ekonomske krize, sustavi socijalne zaštite imaju stabilizacijsku ulogu. Naime, djeluju stabilizirajuće na dohodak pojedinca afektiranog nezaposlenošću i rastom siromaštva. Također, socijalni transferi stabiliziraju agregatnu potražnju u društvu, koja se kontrahira pod utjecajem smanjene ekonomske aktivnosti. Općenito, države koje su imale efektivan i efikasan sustav socijalne zaštite prije nastupanja krize puno lakše su prebrodile krizu od država koje nisu bile u toj mjeri dalekovidne².

Pitanje efikasnosti socijalne zaštite je višedimenzionalno. Funkcije i ciljevi svakog od podsustava socijalne zaštite mogu biti definirani sa stajališta pojedinca ili sa stajališta države, odnosno javnog interesa. U ovom radu pojam efikasnosti će biti analiziran s aspekta države i javnog interesa. Općenito, efikasnost uvijek treba promatrati u kontekstu zadanih ciljeva, odnosno promatrati kao odnos uložених sredstava i ispunjenih ciljeva. Stoga, nekontributivna socijalna davanja imaju prvenstveno za cilj smanjenje siromaštva ili zaštitu od siromaštva i socijalno uključivanje određenih kategorija prema kojim su ove naknade usmjerene. Kod sustava socijalnog osiguranja osnovne funkcije ovih sustava su uglavnom jasno definirane u zakonima koji reguliraju datu oblast. Tako, zdravstveno osiguranje služi financiranju javnog sustava zdravstvene zaštite, čija osnovna funkcija je unaprijeđenje zdravlja stanovništva. Osnovna funkcija osiguranja za slučaj nezaposlenosti je osiguranje dohotka za vrijeme nezaposlenosti i posredovanje u zapošljavanju i aktivne mjere tržišta rada. Mjere zaštite obitelji s djecom imaju za cilj poboljšanje standarda i zaštitu obitelji s djecom. Mirovinsko i invalidsko osiguranje treba osigurati zaštitu od siromaštva i socijalnu uključenost osoba starije životne dobi ili onih koji zbog svoje invalidnosti nisu u mogućnosti raditi. No, općenito sustav socijalne zaštite u jednoj zemlji treba doprinijeti smanjenju siromaštva, izjednačavanju životnih šansi i većoj socijalnoj inkluziji posebno ranjivih skupina u društvu.

Sustav socijalne zaštite u Bosni i Hercegovini ima svoje korijene u sustavu socijalne zaštite koji je utemeljen za vrijeme socijalističkog razdoblja. Ovaj sustav se razvio na Bismarckovskom

* Autorica je doktorica društvenih znanosti i suradnica FCJP.

¹ V. Puljiz, *Socijalna politika: definicije i područja*, u: V. Puljiz (ur.), *Socijalna politika*, Zagreb 2005, s. 11.

² World Social Security Report 2010/11: *Providing coverage in times of crisis and beyond*, s. 2.

nasljeđu³ i pod utjecajem međunarodnih pravnih akata, ratificiranih od strane tadašnje države. U to vrijeme relativnog ekonomskog blagostanja i stalno rastuće zaposlenosti, prijeratni sustav socijalne zaštite je garantirao široka i sveobuhvatna socijalna prava, posebno za pripadnike radničke klase.

Danas, u skladu sa ustavnim nadležnostima, podsustavi socijalne zaštite su organizirani na entitetskoj razini, dok u Federaciji Bosne i Hercegovine značajne ovlasti imaju i kantoni. Sustav socijalne zaštite u Bosni i Hercegovini čine sustav socijalnog osiguranja koji se temelji na radu i radnom odnosu i sustavi socijalnih davanja zasnovani na pravima koji se financiraju isključivo iz proračunskih sredstava. Cilj ovog rada je dati pregled financiranja i potrošnje sustava socijalne zaštite u entitetima, te analizirati efikasnost ovog značajnog dijela javne potrošnje u smanjenju i prevenciji socijalnih rizika.

2. Financiranje socijalne zaštite u Bosni i Hercegovini

Kako su sustavi socijalne zaštite u Bosni i Hercegovini organizirani na entitetskoj razini, a u Federaciji Bosne i Hercegovini i na kantonalnoj razini, njihovo financiranje također korespondira ovoj organizaciji. Socijalno osiguranje, odnosno fondovi socijalnog osiguranja financiraju se iz sredstava obveznih doprinosa koji se plaćaju u ime osiguranog radnika prema mjestu njegovog stalnog prebivališta od strane poslodavaca. U Federaciji Bosne i Hercegovine i Republici Srpskoj socijalno osiguranje uključuje mirovinsko i invalidsko osiguranje, zdravstveno osiguranje i osiguranje za slučaj nezaposlenosti. Uz to, Republika Srpska, za razliku od Federacije Bosne i Hercegovine, ima Fond za dječiju zaštitu koji se najvećim dijelom, kao i ostali fondovi socijalnog osiguranja, financira iz obveznog doprinosa.

Iz tablice 2.1, vidimo da se stope doprinosa između entiteta razlikuju, te da je u Federaciji Bosne i Hercegovine znatno veće porezno opterećenje. U odnosu na Republiku Srpsku, Federacija Bosne i Hercegovine ima veću stopu zaposlenosti, što zajedno sa većom stopom doprinosa dovodi do znatno većih prihoda fondova socijalnog osiguranja u Federaciji Bosne i Hercegovine. Pored različitih stopa doprinosa, u entitetima se primjenjuju različite osnovice za obračun poreza i doprinosa na plaću. Naime, osnovica za obračun doprinosa i poreza na plaću u Republici Srpskoj šira je od osnovice u Federaciji Bosne i Hercegovine, iz razloga što u Republici Srpskoj, pored plaće osiguranika, u osnovicu ulazi i topli obrok, regres i sve ostale novčane naknade.

Mnogi ekonomisti smatraju da ovako velike stope doprinosa, posebno u Federaciji Bosne i Hercegovine predstavljaju preveliko opterećenje za privredu. Uz to, neki smatraju da se stope doprinosa u entitetima trebaju izjednačiti na način da Federacija Bosne i Hercegovine smanji doprinose na razinu onih u Republici Srpskoj, kako bi se u Federaciji Bosne i Hercegovine rasteretila privreda, a između entiteta uklonila porezna konkurencija. U tom su pravcu rađene izmjene Zakona o doprinosima⁴ u Federaciji Bosne i Hercegovine te su stope doprinosa

³ U vrijeme vladavine Otta von Bismarcka osamdesetih godina 19. stoljeća u Njemačkoj uvode se prvi vidovi socijalnog osiguranja, koji se temelje na obveznim doprinosima radnika i poslodavaca, neovisnim fondovima i tripartitnom upravljanju. Ovaj model osiguranja se uskoro proširio i na ostale zemlje središnje Europe. Preko austrougarskog zakonodavstva, u vrijeme kancelara von Taaffea, ovaj model je stigao i u BiH, gdje je obilježio razvoj socijalnog osiguranja.

⁴ Sl. nov. FBiH, br. 35/98, 54/00, 16/01, 37/01, 01/02, 17/06, 14/08 i 19/08.

dovedene na razinu predstavljenu u tablici 2.1⁵ Unatoč smanjenju stopa doprinosa u Federaciji Bosne i Hercegovine, ukupno porezno opterećenje u ovom entitetu ostaje i dalje izuzetno visoko.

Tablica 2.1: Stope doprinosa u Federaciji Bosne i Hercegovine i Republici Srpskoj.

Propisane stope doprinosa na bruto plaću	Federacija Bosne i Hercegovine	Republika Srpska
Doprinos za mirovinsko i invalidsko osiguranje - ukupno	23,0	18,0
Doprinos iz plaće (na teret osiguranika)	17,0	
Doprinos na plaću (na teret poslodavca)	6,0	
Doprinos za zdravstveno osiguranje	16,5	12,50
Doprinos iz plaće (na teret osiguranika)	12,5	
Doprinos iz plaće (na teret poslodavca)	4,0	
Doprinos za osiguranje od nezaposlenosti	2,0	1,0
Doprinos iz plaće (na teret osiguranika)	1,5	
Doprinos iz plaće (na teret poslodavca)	0,5	
Doprinos za dječiju zaštitu	-	1,5
Ukupni doprinosi za socijalno osiguranje	41,5	33,0

U Federaciji Bosne i Hercegovine se od 1. siječnja 2009. primjenjuje posebna stopa doprinosa, na svaki pojedinačni primitak od povremenih poslova, honorara, naknada za rad u skupštinama, nadzornim odborima i slično (čl. 6 st. 11 Zakona o doprinosima), za socijalno osiguranje u visini od 10%, od čega 4% ide u Fond zdravstvenog osiguranja, a 6% Zavodu za mirovinsko i invalidsko osiguranje. Ove stope doprinosa su uvedene kao pomoć fondovima socijalnog osiguranja dok platioci ovih doprinosa ne povlače nikakva prava iz osiguranja na temelju ove uplate. Slična situacija je i u Republici Srpskoj, gdje se stope doprinosa za mirovinsko i invalidsko osiguranje i zdravstveno osiguranje plaćaju u punom iznosu, na primjer kod isplate naknade članovima upravnih i nadzornih odbora, dok korisnici ne povlače nikakva prava na temelju ove uplate.

Sa aspekta financiranja, mirovinsko i invalidsko osiguranje predstavlja najznačajniji segment socijalne zaštite i socijalnog osiguranja. Naime, na mirovinsko i invalidsko osiguranje izdvaja se najveći dio bruto društvenog proizvoda od oko 10,34%⁶. Iz tablica 2.2 i 2.3 vidimo da se za oba entitetska fonda mirovinskog i invalidskog osiguranja, pored sredstava doprinosa za mirovinsko i

⁵ Od 01.01.2009. u FBiH umanjena je stopa doprinosa na plaću za zdravstveno osiguranje za 0,5%, 1% za mirovinsko i invalidsko osiguranje i 0,5% za osiguranje od nezaposlenosti.

⁶ Izračun rađen na temelju podataka o potrošnji fondova mirovinskog i invalidskog osiguranja u entitetima i procjene bruto domaćeg proizvoda u BiH za 2009, prema podacima Centralne banke BiH.

invalidsko osiguranje, osiguravaju i značajna sredstva za njihovo financiranje iz entitetskih proračuna. U Federaciji Bosne i Hercegovine ova sredstva su namijenjena financiranju prava priznatih na temelju posebnih propisa o povoljnijem umirovljenju (Uredbi II⁷ i III⁸, Zakona o pravima branitelja i članova njihovih obitelji⁹ i Zakona o pravima razvojačenih branitelja i članova njihovih obitelji¹⁰), te prava priznatih primjenom čl. 94 i 135 Zakona o mirovinskom i invalidskom osiguranju¹¹. U Republici Srpskoj, sukladno čl. 157 i 158 Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju¹² iz proračuna entiteta osiguravaju se sredstva za pokriće obveza nastalih temeljem prava ostvarenih pod povoljnijim uvjetima, na temelju većeg obima prava određenih kategorija osiguranika u odnosu na obim prava ostalih osiguranika, te na temelju posebnog staža. Financiranje ovih prava za proračun oba entiteta predstavlja značajno opterećenje. Pored prava o povoljnijem umirovljenju, odredbe o posebnom ratnom stažu koji se računa kao mirovinski staž u dvostrukom trajanju u budućnosti će iziskivati sve više proračunskih sredstava za financiranje, jer svakim danom sve više osoba ostvaruje pravo na mirovinu s učešćem ratnog staža.

Za zdravstvenu zaštitu u Bosni i Hercegovini se izdvaja oko 7,95%¹³ bruto društvenog proizvoda. Sredstva za financiranje zdravstva se osiguravaju putem doprinosa za zdravstveno osiguranje na plaće koje plaća poslodavac¹⁴, doprinosa poljoprivrednika, dragovoljno osiguranih, doprinosa za nezaposlene i druge kategorije. Iako oba zakona o zdravstvenom osiguranju poznaju i druge oblike financiranja (javni proračun, donacije, prihod zdravstvenih ustanova, participacije itd.), financiranje iz doprinosa uglavnom je osnovni izvor prihoda sustava javnog zdravstva u oba entiteta. Od sredstava doprinosa za obvezno zdravstveno osiguranje najveći dio dolazi od doprinosa zaposlenih kod poslodavaca u visini od 95%, mada oni u ukupnom broju osiguranika sudjeluju sa 40,8%¹⁵. U tablici 2.1 su prezentirane stope doprinosa za zdravstveno osiguranje u entitetima za osobe koje su u radnom odnosu. Stope doprinosa za nezaposlene osobe koje plaćaju kantonalni zavodi za zapošljavanje određuju se propisom kantona i razlikuju se od kantona do kantona. Stopa doprinosa za umirovljenike u Federaciji Bosne i Hercegovine iznosi 1,2%, što se primjenjuje u cijeloj Federaciji Bosne i Hercegovine, dok stopa doprinosa za umirovljenike u Republici Srpskoj iznosi 3.75%.

U Federaciji Bosne i Hercegovine sredstva obveznog zdravstvenog osiguranja se ubiru u zavodima zdravstvenog osiguranja kantona i Federalnom zavodu zdravstvenog osiguranja i reosiguranja. Doprinosi za zdravstveno osiguranje se uplaćuju u kantonalni fond zdravstvenog osiguranja prema stalnom mjestu prebivališta osiguranika. U 2002. uspostavljen je fond solidarnosti, koji se financira sa 9% iz kantonalnih obveznih doprinosa, i u istom iznosu iz federalnog proračuna, što u prethodnim godinama nikad nije u potpunosti i realizirano. Iz tih

⁷ Uredba o povoljnijim uvjetima za stjecanje prava na starosnu mirovinu vojnih osiguranika Vojske FBiH (Sl. nov. FBiH, br. 18/04, 27/04 i 47/04).

⁸ Uredba o povoljnijim uvjetima za stjecanje prava na starosnu mirovinu bivših pripadnika Vojske FBiH i državnih službenika i namještenika bivšega Federalnog ministarstva obrane (Sl. nov. FBiH, br. 75/06, 58/07, 89/07 i 31/08).

⁹ Sl. nov. FBiH, br. 33/04, 56/05 i 70/07.

¹⁰ Sl. nov. FBiH, br. 61/06, 27/08 i 32/08.

¹¹ Sl. nov. FBiH, br. 29/98, 49/00, 32/01, 75/05, 59/06, 4/09.

¹² Sl. gl. RS, br. 134/11.

¹³ Izračun rađen na temelju podataka o potrošnji javnih sustava zdravstvenog osiguranja u entitetima i procjene bruto domaćeg proizvoda u BiH za 2009, prema podacima Centralne banke BiH.

¹⁴ Mada ukupni trošak doprinosa, kao i bruto plaće, snosi poslodavac u FBiH jedan dio doprinosa se obračunava na teret osiguranika, dok drugi na teret poslodavca.

¹⁵ Obračun sredstava u zdravstvu u FBiH za 2009, s. 19.

sredstava se financiraju prioritetni vertikalni programi zdravstvene zaštite od interesa za Federaciju Bosne i Hercegovine i prioritetni najslabiji oblici zdravstvene zaštite iz određenih specijalističkih djelatnosti.

U Republici Srpskoj sredstva doprinosa za zdravstveno osiguranje se ubiru u jedinstvenom Fondu zdravstvenog osiguranja Republike Srpske, prema stopi doprinosa od 12,5% za sve osiguranike, koja se primjenjuje na različite osnovice¹⁶.

Dio sredstava u javnom zdravstvu se prikuplja i po osnovu participacije, koja nije finansijski značajna, iz razloga što je niska, a neke kategorije osiguranika su oslobođene plaćanja participacije. Međutim, uz participaciju, neke zdravstvene usluge korisnici plaćaju izravno. To su u prvom redu lijekovi koji se ne izdaju na recept. Zatim, u oba entiteta dosta je učestao slučaj da pacijenti za vrijeme bolničkog liječenja sami kupuju lijekove, sanitetski materijal i drugo.

Financiranje zdravstvene zaštite iz sredstava obveznog zdravstvenog osiguranja se vrši u skladu sa kriterijima koje u Federaciji Bosne i Hercegovine utvrđuju kantonalni organi vlasti, a u Republici Srpskoj resorno entitetsko ministarstvo na temelju godišnjih programa definiranih sukladno standardima i normativima zdravstvene zaštite. Neki kantonalni zavodi zdravstvenog osiguranja pružanje usluga zdravstvene zaštite ugovaraju sa zdravstvenim ustanovama na temelju paušalno utvrđenog proračuna temeljenog na historijskom trošku po osnovu rada i materijalnih troškova. Ugovorena sredstva za financiranje javnih zdravstvenih ustanova uglavnom nisu dostatna za financiranje svih troškova za normalno funkcioniranje ovih ustanova. Dugovanja javnih zdravstvenih ustanova u oba entiteta je teško procijeniti.

Pored ugovora koji se potpisuju sa javnim zdravstvenim ustanovama, fondovi zdravstvenog osiguranja ugovore potpisuju i sa poduzećima u privatnom sektoru. Naime, kantonalni zavodi zdravstvenog osiguranja zaključuju ugovore o nabavci i izdavanju lijekova na recept sa privatnim poduzećima i apotekama, te sa određenim brojem poliklinika za pružanje određenih zdravstvenih usluga koje se ne pružaju u zdravstvenim uslugama u javnom sektoru ili se pružaju sa dužim rokom čekanja¹⁷.

Zdravstvene usluge i programi koji se financiraju sredstvima Federalnog fonda solidarnosti, Federalni zavod osiguranja i reosiguranja ugovara izravno sa zdravstvenim ustanovama, i vrši nabavku lijekova i potrošnih medicinskih materijala za potrebe svih programa Federalnog fonda solidarnosti.

¹⁶ Osnovica za obračun zaposlene osobe je bruto plaća, za poljoprivrednike je 30% prosječne bruto plaće isplaćene u prethodnom mjesecu, za nezaposlene, ratne vojene invalide i obitelji poginulih branitelja osnovica je 20% prosječne bruto plaće isplaćene u prethodnom mjesecu, izbjegla i raseljena lica osnovica je 25% prosječne bruto plaće isplaćene u prethodnom mjesecu, osobe koje primaju stalnu novčanu pomoć i štíćenike socijalnih ustanova osnovica je 40% prosječne bruto plaće u RS-u za prethodni mjesec i za dobrovoljno osigurane osnovica iznosi 50% prosječne bruto plaće u RS-u za prethodni mjesec.

¹⁷ Zakonom o javnim nabavkama Bosne i Hercegovine (Sl. gl. BiH, br. 49/04, 19/05, 52/05, 8/06, 24/06, 70/06, 12/09 i 60/10), Zakonom o zdravstvenoj zaštiti FBiH (Sl. nov. FBiH, br. 46/10), zdravstvene ustanove u javnom i privatnom sektoru su izjednačene po pitanju kupovine, odnosno ugovaranja pružanja zdravstvenih usluga.

Tablica 2.2: Financiranje socijalne zaštite u Federaciji Bosne i Hercegovine.

godina	2008	2009	2010
Ostvareni rashodi entitetske vlade	1.677.000.000,00	1.988.900.000,00	1.863.333.532,00
Izdvajanja na socijalnu i boračko-invalidsku zaštitu Vlade Federacije Bosne i Hercegovine	751.614.000,00	691.100.000,00	748.199.814,00
% izdvajanja na socijalnu i boračko-invalidsku zaštitu u okviru entitetskog proračuna	44,81%	34,74%	40,15%
Ukupna sredstva ostvarena u javnom sektoru zdravstva	1.208.204.145,00	1.246.586.373,00	-
Konsolidirani rashodi u javnim zdravstvenim ustanovama	1.317.619.515,00	1.413.386.823,00	-
Prihodi Federalnog zavoda MIO/PIO (sredstva iz proračuna)	1.466.320.082,03 (68.980.056,74)	1.455.147.417,47 (83.400.000,00)	1.648.852.514,03 (175.150.000,00)
Rashodi Federalnog zavoda MIO/PIO	1.493.245.276,92	1.566.793.117,61	1.614.052.236,80
Konsolidirani prihodi fondova za osiguranje od nezaposlenosti (prihod od doprinosa)	257.656.925,00 (133.703.291,00)	192.697.759,00 (112.284.874)	139.866.935,00 (81.869.056,00)
Konsolidirani rashodi fondova za osiguranje od nezaposlenosti	255.531.540,00	186.167.608,00	133.137.798,00

Izvor: Federalno ministarstvo financija, Obračun sredstava u zdravstvu u Federaciji Bosne i Hercegovine za 2009, Federalni zavod za MIO/PIO, Izvještaj o izvršenju proračuna Federacije Bosne i Hercegovine za 2008, 2009. i 2010. i vlastiti izračun.

Tablica 2.3: Financiranje socijalne zaštite u Republici Srpskoj.

godina	2008	2009	2010
Proračun entitetske vlade	1.500.000.000,00	1.670.000.000,00	1.600.000.000,00
Izdvajanja na socijalnu i boračko-invalidsku zaštitu Vlade Republike Srpske	387.672.002,00	323.294.064,00	470.318.100,00

% izdvajanja na socijalnu i boračko -invalidsku zaštitu u okviru entitetskog proračuna	25,84%	19,35%	29,39%
Prihodi fonda zdravstvenog osiguranja	418.359.687,00	487.292.932,00 (60.000.000,00)	483.840.515,00KM (40.000.000,00)
Rashodi fonda zdravstvenog osiguranja	-	496.473.635,00	538.188.966,00KM
Prihodi Fonda PIO RS	777.429.872 (160.000.000)	803.326.452 (160.000.000)	924.335.774 (230.000.000)
Rashodi Fonda PIO RS	818.340.069	917.117.307,00KM	915.891.573
Prihodi Zavoda za zapošljavanje Republike Srpske	28.818.416	33.068.143	29.771.376,00KM (2.000.000,00)
Rashodi Zavoda za zapošljavanje Republike Srpske	28.696.739	37.065.619	29.437.871,00KM
Prihodi Javnog fonda za dječiju zaštitu	48.329.644	50.151.631,00KM	-
Rashodi javnog fonda za dječiju zaštitu	50.779.347	66.713.533,00	-

Izvor: Proračun Republike Srpske za 2008, 2009. i 2010, Rezultati fonda zdravstvenog osiguranja Republike Srpske 2006. – 2010, Izvještaji o reviziji finansijskih izvještaja Zavoda za zapošljavanje Republike Srpske za 2008, 2009. i 2010, Izvještaji o reviziji finansijskih izvještaja Javnog fonda za dječiju zaštitu Republike Srpske za 2008. i 2009. godinu i vlastiti izračun.

Kao i ostali fondovi socijalnog osiguranja, fondovi osiguranja za slučaj nezaposlenosti u Federaciji Bosne i Hercegovine i Republici Srpskoj se financiraju iz obveznog doprinosa za slučaj nezaposlenosti. Proračunskim sredstvima se financiraju samo određeni projekti namijenjeni poticaju zapošljavanja određenih kategorija nezaposlenih osoba. Od sredstava doprinosa u Federaciji Bosne i Hercegovine, 30% sredstava se usmjerava Federalnom zavodu za zapošljavanje, a 70% kantonalnim službama prema mjestu prebivališta osiguranika. Naime, Federalni zavod za zapošljavanje ima autonoman pravni status temeljem Zakona o posredovanju u zapošljavanju i socijalnoj sigurnosti nezaposlenih lica iz 2001¹⁸. Isti zakon predviđa 78 općinskih biroa za zapošljavanje koji djeluju u kantonima i imaju poseban pravni status. Oni obavljaju tradicionalne funkcije službi za zapošljavanje.

S druge strane, u Republici Srpskoj javna služba za zapošljavanje je centralizirana. Zavod za zapošljavanje Republike Srpske je organiziran preko šest regionalnih filijala i 58 općinskih biroa za zapošljavanje.

¹⁸ Sl. nov. FBiH, br. 55/00, 41/01, 22/05 i 9/08.

Pored entitetskih i kantonalnih zavoda za zapošljavanje, u 2003. je oformljena državna Agencija za rad i zapošljavanje kao samostalna upravna organizacija i njene aktivnosti su regulirane Zakonom o Agenciji za rad i zapošljavanje Bosne i Hercegovine¹⁹. Glavne nadležnosti Agencije su: međunarodno predstavljanje i saradnja sa međunarodnim organizacijama, uključujući potpisivanje međunarodnih sporazuma u oblasti zapošljavanja; koordinacija aktivnosti s entitetskim vladama i zavodima za zapošljavanje po pitanju angažmana u programima od interesa za cijelu Bosnu i Hercegovinu; te prikupljanje podataka o ponudi i potražnji radne snage i dostavljanje podataka entitetskim zavodima. Rad Agencije za rad i zapošljavanje Bosne i Hercegovine se financira iz državnog proračuna.

Javni fond za dječiju zaštitu u Republici Srpskoj se financira najvećim djelom iz sredstava doprinosa na teret poslodavaca i jednim manjim dijelom iz proračuna entiteta. Iz sredstava javnog fonda se financiraju: naknada plaće za vrijeme porodijskog odsustva, materinski dodatak, dodatak za djecu, pomoć za opremu novorođenčeta i ostalo. U Federaciji Bosne i Hercegovine oblast dječije zaštite je uređena Zakonom o osnovama socijalne zaštite, zaštite civilnih žrtava rata i obitelji s djecom²⁰, kojim su definirana prava obitelji s djecom dok je implementacija ovih prava prepuštena kantonima. Dakle kantoni u Federaciji Bosne i Hercegovini bi u skladu sa entitetskim zakonom iz proračunskih sredstava na svom području trebali financirati dodatak za djecu, naknadu plaće za vrijeme trudnoće, porođaja i njege djeteta, novčanu pomoć za vrijeme trudnoće i porođaja žene koja nije u radnom odnosu, jednokratnu pomoć za opremu novorođenog djeteta i ostala prava definirana zakonom²¹.

Pored sredstava doprinosa kojim se financiraju fondovi socijalnog osiguranja u entitetima iz tablica 2.2 i 2.3 vidimo da se iz entitetskih proračuna značajna sredstva izdvajaju na nekontributivna davanja, odnosno socijalnu i boračko-invalidsku zaštitu. U Federaciji Bosne i Hercegovine ova izdvajanja iznose oko 40% entitetskog proračuna, od čega se oko dvije trećine odnose na financiranje prava proisteklih primjenom Zakona o pravima branitelja i članova njihovih obitelji²² na temelju čega se financiraju vojne invalidnine, obiteljske invalidnine i ostala prava ratnih vojnih invalida i članova njihovih obitelji; zatim, već spomenuti propisi o povoljnijem umirovljenju; kao i financiranje prava civilnih žrtava rata. Jedna trećina nekontributivnih davanja ide na financiranje prava takozvanih neratnih invalida temeljem Zakona o osnovama socijalne zaštite, zaštite civilnih žrtava rata i obitelji s djecom. Iako neznatna u odnosu na druge stavke, izdvajanja Ministarstva zdravstva prema fondovima zdravstvenog osiguranja te Federalnog ministarstva raseljenih osoba i izbjeglica za pomoć izbjeglim i raseljenim osobama su također uvrštena u izračun ukupnih izdvajanja za socijalne naknade.

U Republici Srpskoj skoro 30% entitetskog proračuna se izdvaja za socijalnu i boračko-invalidsku zaštitu. Ova izdvajanja se financiraju preko Ministarstava rada i boračko invalidske zaštite, Ministarstva zdravlja i socijalne zaštite, i jednim malim djelom preko Ministarstva porodice, omladine i sporta. Najveći dio ovih rashoda, oko tri četvrtine, ide na financiranje prava priznatih primjenom Zakona o pravima boraca, vojnih invalida i porodica poginulih boraca

¹⁹ Sl. gl. BiH, br. 21/03 i 43/09.

²⁰ Sl. nov. FBiH, br.: 36/99, 54/04, 39/06 i 14/09.

²¹ Čl. 89 Zakona o osnovama socijalne zaštite, zaštite civilnih žrtava rata i obitelji s djecom (Sl. nov. FBiH, br. 36/99, 54/04, 39/06 i 14/09).

²² Sl. nov. FBiH, br. 33/04, 56/05, 70/07 i 9/10.

odbrambeno-otadžbinskog rata Republike Srpske²³ i Zakona o zaštiti civilnih žrtava rata²⁴. Kao i u Federaciji Bosne i Hercegovine značajan dio proračunskih sredstava ide na financiranje Fonda PIO RS-a. Ostali fondovi socijalnog osiguranja se financiraju iz proračunskih sredstava u puno manjem obimu.

Međutim, stalna novčana pomoć, jedno od najznačajnijih socijalnih davanja koje je usmjereno prema osobama bez radne sposobnosti, bez novčanih primanja i dodjeljuje se na temelju provjere dohodovnog cenzusa za cijelu obitelj, isplaćuje se preko centara za socijalni rad a financira se iz kantonalnih i općinskih proračuna u Federaciji Bosne i Hercegovine, a u Republici Srpskoj iz općinskih proračuna. Stoga, izdatci za socijalnu pomoć nisu ukalkulirani u izračun izdataka prezentiran u tablicama 2.2 i 2.3.

Svjetska banka procjenjuje da skoro 4% bruto društvenog proizvoda u Bosni i Hercegovini se troši na novčane naknade, što vidimo iz tablice 2.4.

Tablica 2.4: Rashodi na novčane naknade koje se ne financiraju iz doprinosa u Bosni i Hercegovini, izražene kao procenat bruto društvenog proizvoda (BDP-a).

godina	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Civilne naknade	0.9	1.0	1.0	0.8	1.5	1.4	1.4
Boračke naknade	3.1	3.0	2.8	2.6	2.6	2.6	2.5
Ukupno kao % BDP-a	4.0	4.0	3.8	3.4	4.1	3.9	3.9
Napomena: nominalni BDP u BiH u milionima KM	13,736	14,505	15,786	16,928	19,106	21,641	22,831

Izvor: procjene Centralne banke Bosne i Hercegovine i zaposlenika Svjetske banke, preuzeto iz: Svjetska banka (2009), „Socijalna davanja u Bosni i Hercegovini: kreiranje održivog sistema socijalne zaštite zasnovanog na stvarnim potrebama“, stranica 9.

Bosna i Hercegovina je među zemljama koje najviše troše u poređenju s ostalim zemljama u širem regionu. U prosjeku, zemlje Istočne Europe i Centralne Azije troše oko 1.6% svog BDP-a na novčane naknade koje se financiraju iz doprinosa, dok OECD članice, u prosjeku, troše 2.5% svog BDP-a. S izuzetkom Hrvatske, Bosna i Hercegovina nadmašuje sve ostale zemlje u regiji po pitanju potrošnje.²⁵

²³ Sl. gl. RS, br. 46/04, 53/04, 20/07 i 118/09.

²⁴ Sl. gl. RS, br. 25/93, 32/94, 1/94 – posebno izdanje, 37/07, 60/07 i 118/09.

²⁵ Svjetska banka (2009), *Socijalna davanja u BiH: kreiranje održivog sistema socijalne zaštite zasnovanog na stvarnim potrebama*, s. 10.

3. Problematika efikasnosti socijalne zaštite u Bosni i Hercegovini

Kao što je elaborirano u uvodnom dijelu, efikasnost socijalne zaštite, odnosno određenih podsustava socijalne zaštite, može se analizirati iz različitih perspektiva ili u odnosu na različite ciljeve i funkcije koje imaju određeni podsustavi. Ciljevi i funkcije ovih podsustava mogu biti, i jesu, različiti, no možemo se složiti da jedan od osnovnih ciljeva sustava socijalne zaštite u svakoj zemlji je smanjenje siromaštva i pomoć u prevladavanju osnovnih životnih rizika. Stoga, podsustavi nekontributivnih davanja bit će analizirani s aspekta smanjenja siromaštva.

S obzirom da sustavi kontributivnih davanja u oba entiteta, koji se temelje na radu i radnom odnosu, trebaju imati za cilj obuhvatiti što veći dio radnoaktivnog stanovništva, to ćemo efikasnost ovih podsustava analizirati prvenstveno s aspekta obuhvata. Naime, jedan od osnovnih čimbenika efikasnosti sustava temeljen je prvenstveno na sposobnosti prikupljanja doprinosa od ekonomski aktivne populacije, odnosno sposobnosti sustava da u socijalno osiguranje uključi što veći broj stanovnika. Ostali aspekti efikasnosti bit će djelomično spomenuti u kontekstu proklamiranih ciljeva svakog od podsustava.

3.1 Nekontributivna davanja

Svi propisi na temelju kojih se u Federaciji Bosne i Hercegovine isplaćuju naknade za neratne invalide²⁶, ratne vojne invalide²⁷ i civilne žrtve²⁸ rata ne uzimaju u obzir radni niti imovinski status korisnika. Kod isplata naknada na temelju Zakona o posebnim pravima dobitnika ratnih priznanja i odličja i članova njihovih obitelji²⁹, izmjenama zakona iz 2010. propisano je da je ostvarivanje prava na temelju ovog zakona uvjetovano prihodovnim cenzusom. Radi provedbe ove odredbe, Vlada Federacije Bosne i Hercegovine uskoro donosi Uredbu o prihodovnom cenzusu za korisnike prava po osnovu ratnih priznanja i odličja³⁰, gdje je u čl. 3 definiran prihodovni cenzus u iznosu 2,5 prosječne neto plaće isplaćene u Federaciji Bosne i Hercegovine u prethodnoj godini. To znači da korisnici prava po ovom zakonu čiji ukupni mjesečni prihod³¹ prelazi definirani prag nemaju pravo na novčana davanja definirana ovim zakonom. Računajući prema prosječnoj plaći iz 2010, dohodovni cenzus u 2011. je iznosio 2.010,92 KM, što je izuzetno visok prag dohodovnog cenzusa, te je stoga upitan i njegov učinak.

Za razliku od naknada iz boračko-invalidske zaštite, naknade koje se isplaćuju preko centara za socijalni rad u Federaciji Bosne i Hercegovine, a na temelju kantonalnih propisa o socijalnoj zaštiti, kao što su stalna novčana pomoć, jednokratna novčana pomoć i ostala prava, se isplaćuju na temelju provjere prihoda i imovinskog cenzusa cijele obitelji. Prema nepotpunim podacima Federalnog ministarstva za rad i socijalnu politiku za 2010, gdje nedostaju jedino podatci o korisnicima u Kantonu 10, u Federaciji Bosne i Hercegovine je svega 8.530 osoba primalo stalnu novčanu pomoć. Iznos stalne novčane pomoći je različit od kantona do kantona. Najniži iznos od

²⁶ Zakon o osnovama socijalne zaštite, zaštite civilnih žrtava rata i obitelji s djecom (Sl. nov. FBiH, br. 36/99, 54/04, 39/06 i 14/09).

²⁷ Zakon o pravima branitelja i članova njihovih obitelji (Sl. nov. FBiH, br. 33/04, 56/05, 70/07 i 9/10).

²⁸ Zakon o osnovama socijalne zaštite, zaštite civilnih žrtava rata i obitelji s djecom (Sl. nov. FBiH, br. 36/99, 54/04, 39/06 i 14/09).

²⁹ Sl. nov. FBiH, br. 70/05, 70/07, 61/06 i 9/10.

³⁰ Sl. nov. FBiH, br. 26/10.

³¹ Čl. 2 Uredbe definirano je šta ulazi u prihode.

28,91 KM imamo u Posavskom kantonu, dok Sarajevski kanton isplaćuje naviši iznos naknade u iznosu od 176,00 KM mjesečno.

U Republici Srpskoj, od svih nekontributivnih davanja jedino novčana pomoć i dodatak za njegu i pomoć drugog lica³² koji se isplaćuju preko centara za socijalni rad podrazumijevaju prethodnu provjeru prihoda i radne sposobnosti korisnika. Novčana davanja za boračke kategorije, kao i civilne žrtve rata se isplaćuju bez uvjeta provjere imovinskog ili dohodovnog cenzusa.

Uzimajući u obzir sve rečeno, ne iznenađuju rezultati analize Svjetske banke, Socijalna davanja u Bosni i Hercegovini: kreiranje održivog sistema socijalne zaštite zasnovanog na stvarnim potrebama, pri čemu su korišteni podatci Ankete o potrošnji kućanstva iz 2007. Stručnjaci Svjetske banke nalaze da je unatoč znatnim fiskalnim izdvajanjima, pokrivenost kućanstava nekontributivnim novčanim naknadama niska. Naime, samo 12.4% stanovništva u cijeloj Bosni i Hercegovini prijavljuje da prima neku vrstu nekontributivne beneficije. Segment stanovništva koji je prijavio pokrivenost nekontributivnim naknadama među najsiromašnijom petinom je 15.1%, dok u najbogatijoj petini stanovništva 9.7% stanovnika je prijavilo da prima neku vrstu nekontributivnog davanja. Pokrivenost beneficijama vezanim za braniteljske naknade najveća je među stanovništvom u srednjoj i višoj petini.

Podatci Ankete o potrošnji kućanstva pokazuju da je općenito distribucija beneficija socijalne zaštite u Bosni i Hercegovini regresivna. U okviru sfere socijalnih beneficija koje se ne financiraju iz osiguranja, beneficije vezane za ratne veterane su najregresivnije, gdje 26.7% beneficija odlazi najbogatijoj petini stanovništva, dok oni u najsiromašnijoj petini primaju manje od 15%³³.

Distribucija ukupnih beneficija socijalnih davanja je nešto progresivnija u Republici Srpskoj, gdje oni u najsiromašnijoj petini primaju oko 25.7% beneficija u poređenju s 14.1% onih u najsiromašnijoj petini u Federaciji Bosne i Hercegovine. Također, beneficije koje se zasnivaju na imovinskom cenzusu domaćinstva su bolje ciljane u Republici Srpskoj, gdje oni u najsiromašnijoj petini primaju 47.7% beneficija preko centara za socijalni rad, dok 35.4% najsiromašnijih prima dječiji doplatak.³⁴

Unatoč ogromnim novčanim izdvajanjima na socijalne i boračke naknade u oba entiteta, njihov učinak na siromaštvo je neznatan. Stopa siromaštva po glavi stanovnika se prema izvještaju Ankete o potrošnji kućanstva 2007. procjenjuje na oko 18% stanovništva koji primaju naknade i koje ulaze u ukupnu potrošnju, odnosno prihode tih kućanstava. Kada bi te naknade bile ukinute, stopa siromaštva po glavi stanovnika bi se samo naznatno povećala na 19.2%, tako da novčane naknade umanjuju učinak siromaštva za samo 1.2 podiok postotka, odnosno 6%. Kada se poredi učinak na siromaštvo koji imaju nekontributivne novčane isplate u odnosu na isti učinak koji na siromaštvo imaju mirovine, onda se uočava oštar kontrast: bez mirovina, siromaštvo bi poraslo i njime bi bilo obuhvaćeno 25.8% stanovništva.³⁵

³² Zakon o socijalnoj zaštiti (Sl. gl. RS, br. 5/93, 15/96, 110/03 i 33/08).

³³ Svjetska banka (2009), *Socijalna davanja u BiH: kreiranje održivog sistema socijalne zaštite zasnovanog na stvarnim potrebama*, s. 5.

³⁴ Ibid.

³⁵ Ibid.

3.2 Mirovinsko i invalidsko osiguranje

Problem obuhvatnosti sustava mirovinskog osiguranja sve se više izučava jer predstavlja jedan od glavnih indikatora socijalne inkluzije i efikasnosti državne politike glede osiguranja dohotka starih osoba. Definiranje obuhvatnosti mirovinskog osiguranja ovisi o načelima na kojim se temelji funkcioniranje sustava, i podrazumijeva dvije faze. Prva se faza odnosi na razdoblje plaćanja osiguranja, odnosno obuhvat radnoaktivnog stanovništva, dok se druga faza odnosi na primanje mirovine, odnosno obuhvat mirovinskog osiguranja starijih osoba.

Procjena obuhvata radne kohorte stanovništva ovisi prvenstveno o broju stanovnika, ili u našem slučaju procjeni radne kohorte stanovništva, kao i o podacima o osiguranicima. Iz donje je tablice vidljivo da postoji značajna diskrepancija između broja osiguranika i broja zaposlenih u oba entiteta. Ova razlika se ne može atribuirati dobrovoljno osiguranim osobama jer prema podacima fondova mirovinskog i invalidskog osiguranja dragovoljno osiguranih ima manje od 1.500 kod oba nositelja osiguranja. Također, prema tvrdnjama upućenih stručnjaka nositelja osiguranja, broj osoba prijavljenih na osiguranje sadrži značajan broj osoba koje ne plaćaju osiguranje, ali nisu objavljeni, te se stoga vode kao osiguranci. Također, za mnoge osiguranike plaća se osiguranje, ali nositelji osiguranja to ne mogu znati sve dok se ne provede obrazac M4 koji obveznik plaćanja doprinosa treba dostaviti na kraju godine³⁶. Prijave obrazaca M4 najčešće kasne. Isto tako, podaci o broju zaposlenih koje vode entitetski Zavodi za statistiku ne mogu se uzeti bez zadržke, iz razloga što se mnogim zaposlenima doprinosi za socijalno osiguranje, pa tako i za mirovinsko i invalidsko osiguranje, neredovito plaćaju.

Ako uzmemo u obzir problem ulaznih podataka, dobivamo procjenu obuhvata radne populacije mirovinskim osiguranjem, koju iz prethodno navedenih razloga treba uzeti sa zadržkom. Procjena stope obuhvata urađena je na temelju podataka o osiguranicima, koji su, kako je prethodno navedeno, previsoki i daju visok nazivnik i procjene radne kohorte stanovništva Ankete o radnoj snazi,³⁷ koja nudi procjenu najnižega broja stanovnika u zemlji te predstavlja nizak djeljenik. Iz ovih je razloga dobivena stopa obuhvata dosta optimistična, bez obzira na činjenicu što je rezultat nizak.

Stope obuhvata od približno 36 procenata u Federaciji Bosne i Hercegovine i 43 procenta u Republici Srpskoj u 2008. su svakako niske, ali su više od stopa obuhvata ranijih godina.

Tablica 3.2.1: Osiguranci, zaposleni i stopa obuhvata mirovinskim osiguranjem.

Godina	Federacija Bosne i Hercegovine				Republika Srpska			
	osigurani	zaposleni	st. 15-64	Stopa*	osigurani	zaposleni	st. 15-64	Stopa*

³⁶ Obrazac M4 je bio u upotrebi sve do 01.01.2011. u FBiH, odnosno 01.01.2010. u RS, kada počinje sa radom jedinstveni registar evidentiranja doprinosa u poreznim upravama entiteta.

³⁷ Anketa o radnoj snazi BiH 2008. procjenjuje stanovništvo BiH na 3,21 milijun stanovnika dok službena statistika procjenjuje da u BiH živi 3,83 milijuna ljudi.

2002.	423.708	390.201	-		284.497	233.718	-	
2003.	432.520	401.137	-		288.659	236.438	-	
2004.	432.895	388.310	-		286.984	236.239	-	
2005.	435.658	388.413	-		281.928	242.624	-	
2006.	447.562	389.601	1.443.000	31%	289.214	248.139	760.000	38,05%
2007.	475.768	413.676	1.437.000	33,1%	304.956	258.236	762.000	40,02%
2008.	488.160	430.745	1.366.000	35,7%	311.362	259.205	717.000	43,42%

* Stopa obuhvata mirovinskim osiguranjem predstavlja postotak broja osiguranih na mirovinsko i invalidsko osiguranje u kontingentu radne populacije od 15 do 64 godine.

Izvor: Federalni zavod za mirovinsko i invalidsko osiguranje, Fond MIO RS-a, Anketa o radnoj snazi (2008.) i vlastiti izračun;

Stopa obuhvata populacije iznad 65 godina starosti data je u donjoj tablici. Ova je procjena napravljena na temelju egzaktnih podataka o broju redovnih umirovljenika starosti 65 godina i više te procijenjenoga broja stanovnika starosti 65 godina i više iz Ankete o radnoj snazi. Ranije je navedeno da Anketa o radnoj snazi daje procjenu najnižeg broja stanovnika u Bosni i Hercegovini. Iz tablice vidimo da je razina obuhvata niža u Republici Srpskoj nego u Federaciji Bosne i Hercegovine za nekih deset procenata. Međutim, zanimljivo je da u Federaciji Bosne i Hercegovine imamo 132.489 umirovljenika starosti ispod 65 godina, što znači da je svega 61% umirovljenika starosti 65 godina i više. U Republici Srpskoj 63% umirovljenika spada u dobnu skupinu od 65 godina i više. Ovi podatci nisu iznenađujući, jer je poznato da je prosječna dob odlaska u mirovinu za sve vrste mirovina u Federaciji Bosne i Hercegovine do 2008. bila 53 godine starosti. U Republici Srpskoj ukupna prosječna dob odlaska u mirovinu za invalidske i obiteljske mirovine u razdoblju od 2003. do 2008. je oko 60 godina starosti.

Tablica 3.2.2: Stopa obuhvata mirovinskim osiguranjem populacije iznad 65 godina starosti u Federaciji BiH i Republici Srpskoj.

Godina	Federacija BiH			Republika Srpska		
	Umirovljenici iznad 65 g. starosti	St. 65+	Stopa*	Umirovljenici iznad 65 g. starosti	st. 65+	Stopa*
2006.	187.458	275 000	68,1%	128.449	203 000	63,3%
2007.	193.851	271 000	71,5%	130.722	207 000	63,1%
2008.	209.366	295 000	70,9%	133.211	222 000	60,0%

Izvor: Fond MIO RS-a, Federalni zavod MIO, Anketa o radnoj snazi (2008.) i vlastiti izračun.

Iz ovoga vidimo da zbog niske dobne granice umirovljenja u oba entiteta mirovine nisu dovoljno ciljane prema stanovništvu starije životne dobi. Također, iz stopa obuhvata stanovnika iznad 65 godina starosti vidimo da jedan značajan broj stanovnika starije životne dobi, oko njih 30% u Federaciji Bosne i Hercegovine i oko 40% u Republici Srpskoj nema mirovinska primanja. Osobe starije životne dobi u svakom društvu predstavljaju posebno ranjivu skupinu izloženu siromaštvu. Bez obzira što su mirovinska davanja za većinu mirovljenika u oba entiteta izuzetno niska i nedostatna za podmirivanje osnovnih životnih potreba, osobe starije životne dobi bez mirovinskih primanja su u daleko nepovoljnijoj situaciji.

Problem osoba starije životne dobi bez mirovinskih primanja će postati izraženiji u budućnosti kada generacije sadašnje radne dobi dođu u dob za mirovinu. Jedan veliki broj njih neće moći ostvariti pravo na mirovinu iz razloga što su radni vijek proveli u sivoj ekonomiji radeći neregistrirano.

3.3 Zdravstvena zaštita

Sustav zdravstvene zaštite u Bosni i Hercegovini je organiziran i fragmentiran prema administrativnim granicama entiteta, kantona i Brčko Distrikta. Republika Srpska, kantoni u Federaciji Bosne i Hercegovine i Brčko Distrikt imaju svaki za sebe jedinstveni sustav zdravstvene zaštite organiziran na načelima uzajamnosti i solidarnosti za sva obvezno osigurana lica. Naime, prema zakonima iz oblasti zdravstvene zaštite i zdravstvenog osiguranja iz 1997. organizacija, financiranje i pružanje zdravstvene zaštite u Federaciji Bosne i Hercegovine je u isključivoj nadležnosti kantona. Shodno tome, svaki kanton ima svoje ministarstvo zdravstva i svoj fond zdravstvenog osiguranja. Federalno ministarstvo zdravstva ima isključivo koordinirajuću ulogu i uz suglasnost kantona utvrđuje minimalne standarde. Na entitetskoj razini 2002. oformljen je Fond solidarnosti Federacije Bosne i Hercegovine s ciljem financiranja zdravstvene skrbi pacijenata koji trebaju tretman izvan svoga kantona ili države. Dakle, Bosna i Hercegovina ima 12 ministarstava zdravstva (Brčko Distrikt u organizaciji gradske uprave ima sektor za zdravstvenu zaštitu) i 13 fondova zdravstvene zaštite.

Prava osiguranih lica iz obveznog zdravstvenog osiguranja utvrđena su Zakonom o zdravstvenoj zaštiti³⁸, Zakonom o zdravstvenom osiguranju³⁹, drugim entitetskim i kantonalnim propisima donesenim na temelju ovih zakona. Značajno je spomeniti da je u Federaciji Bosne i Hercegovine radi ujednačavanja prava osiguranika na cijelom području entiteta donesena Odluka o utvrđivanju Osnovnog paketa zdravstvenih prava⁴⁰.

Usluge zdravstvene zaštite osiguravaju se u zdravstvenim ustanovama u javnom i privatnom sektoru. Zbog razlika u sistemu ugovaranja i financiranja usluga zdravstvene zaštite, podaci i indikatori kojima se iskazuje nivo zdravstvene zaštite i uspješnost u poslovanju zdravstvenih

³⁸ Sl. nov. FBiH, br. 46/10; Sl. gl. RS, br. 106/09.

³⁹ Sl. nov. FBiH, br. 30/97, 7/02, 70/08 i 48/11; Sl. gl. RS, br. 18/99, 51/01, 70/01, 51/03, 1708 i 1/09.

⁴⁰ Odluka o utvrđivanju Osnovnog paketa zdravstvenih prava stupila je na snagu u travnju 2009, ali se ne provodi niti u jednom kantonu iz razloga što nisu doneseni ili usaglašeni drugi propisi iz oblasti zdravstvenog osiguranja niti je riješeno pitanje financiranja.

ustanova su često neusporedivi između zdravstvenih ustanova koje obavljaju istu ili sličnu djelatnost.⁴¹

Obveznim zdravstvenim osiguranjem osiguranim licima se osigurava pravo na korištenje zdravstvene zaštite. Plaćanje doprinosa za zdravstveno osiguranje je obvezno za sve osobe u radnom odnosu, kao i za sve ostale kategorije osiguranika prema entitetskim zakonima o doprinosima. Doprinos za zdravstveno osiguranje se uplaćuje u fond zdravstvene zaštite prema stalnom mjestu prebivališta osiguranika. Ovakvim načinom financiranja i organizacije sustava zdravstvene zaštite građani su osigurani isključivo na teritoriju koju pokriva njihov fond zdravstvenog osiguranja. To znači da osiguranici koji rade na području jednog kantona, a sa mjestom prebivališta u drugom kantonu, u slučaju da trebaju zdravstvenu uslugu u mjestu rada bit će tretirani kao osobe bez zdravstvenog osiguranja. Na slične ili iste probleme nailaze i osobe sa mentalnim invaliditetom smještene u ustanove koje se nalaze izvan teritorija na kojem imaju status zdravstvenog osiguranja, studenti i sve ostale kategorije stanovništva koje putuju ili žive na više adresa. Jednu od najugroženijih skupina čine umirovljenici koji primaju mirovinu iz jednog entiteta a žive u drugom entitetu. Naime, stope doprinosa za umirovljenike koje plaćaju entitetskim fondovi zdravstvenog osiguranja su neujednačene (u Federaciji Bosne i Hercegovine ova stopa doprinosa je odlukom Vlade određena na 1,2%, dok u Republici Srpskoj iznosi 3.75%) i uplaćuju se isključivo u jedan od entitetskih fondova zdravstvenog osiguranja. Na ovaj način su ugroženi posebno umirovljenici povratnici u svoja prijeratna mjesta prebivališta u Federaciji Bosne i Hercegovine a primaju mirovini iz Fonda PIO RS i *vice versa*.

Nadalje, mnoge osobe u Bosni i Hercegovini nisu zdravstveno osigurane. U donjoj tablici su prezentirani podatci o osiguranicima i izračunata procjena obuhvata zdravstvenim osiguranjem za 2005, iz čega je razvidno da je stopa obuhvata zdravstvenim osiguranjem u Republici Srpskoj bila oko 54%, dok je u istom razdoblju u Federaciji Bosne i Hercegovine bila nešto veća i iznosila je oko 83%. No, kao što je navedeno u studiji Social Protection and Social Inclusion in Bosnia and Herzegovina⁴², podatci o ukupnom broju osiguranih osoba za Republiku Srpsku se odnose isključivo na osobe za koje je te godine bilo plaćeno osiguranje. Naime puno veći broj osoba u Republici Srpskoj je prijavljen na osiguranje. Podatci za Federaciju Bosne i Hercegovine se odnose na ukupan broj osoba prijavljenih na osiguranje, što znači da ne znamo za koji je broj osoba prijavljenih na osiguranje doprinos te godine zbilja plaćen.

Tablica 3.3.1: Procjena obuhvata zdravstvenog osiguranja u entitetima.

	RS	FBiH
Procjena stanovništva	1.479.634	2.323.992
Ukupan broj osiguranih osoba	804.885*	1.934.957
- Nositelji osiguranja	502.377*	1.063.264
- Osigurani članovi obitelji	302.508*	871.693

⁴¹ Zavod zdravstvenog osiguranja i reosiguranja FBiH: Obračun sredstva u zdravstvu u FBiH za 2009, s.16, Sarajevo 2010.

⁴² Pavelić D., Obradović N., Kamenica A., *Social Protection and Social Inclusion in Bosnia and Herzegovina*, 2008. Brussels, s. 144.

Stopa obuhvata	54,4%	83,26%
----------------	-------	--------

*Osiguranci za koje je te godine plaćeno osiguranje.

Izvor: Fond zdravstvenog osiguranja Republike Srpske i Federalno ministarstvo zdravstva, tablica preuzeta iz "Social Protection and Social Inclusion in BH", stranica 144.

Upravo ovi pokazatelji ukazuju na značajan problem u pristupu korištenja prava iz zdravstvene zaštite. Naime, podatci o broju osiguranika u entitetima su različiti iz razloga što jedni kazuju broj stvarno osiguranih osoba dok drugi govore o broju osoba prijavljenih na osiguranje, što nije isto. U teoriji ova dva pokazatelja bi trebala imati istu vrijednost. No, u Bosni i Hercegovini to nije slučaj iz razloga što se doprinosi za socijalno osiguranje, pa tako i zdravstveno osiguranje ne plaćaju redovito. Poznato je da radnici posebno u nekim poduzećima sa većinskim državnim vlasništvom godinama nemaju plaćene doprinose za socijalno osiguranje. Ovaj problem nije u tolikoj mjeri izražen u privatnim poduzećima iz razloga što su privatna poduzeća izložena čestoj inspekciji rada i zbog kašnjenja u uplati doprinosa podliježu plaćanju novčanih kazni. Ovo za posljedicu ima da radnici, odnosno osiguranici, koji nemaju plaćeno zdravstveno osiguranje za dati mjesec faktički nisu osigurani. Osiguranici svaki mjesec u nadležnom fondu zdravstvenog osiguranja trebaju ovjeriti svoju zdravstvenu knjižicu kako bi imali pravo na predviđene usluge zdravstvene zaštite. U slučaju da njihov poslodavac nije uplatio doprinos za zdravstveno osiguranje nadležnom fondu, njihova zdravstvena knjižica neće biti ovjerena te samim tim imat će status osobe koja je neosigurana.

Iz tablice 3.3.2 vidimo da ukupan broj osoba prijavljenih na osiguranje u Federaciji Bosne i Hercegovine zadnjih godina nije se bitno mijenjao, što znači da se stopa obuhvata zdravstvenim osiguranjem također nije bitno mijenjala. Posmatrano po kantonima, u Federaciji Bosne i Hercegovine razlike u obuhvatu zdravstvenim osiguranjem su značajne. Iz donje tablice vidimo da se stope obuhvata kreću se od 65% u Kantonu 10 do 94% u Kantonu Sarajevo. No, stvarne stope obuhvata u kantonima su znatno niže iz razloga što pokazatelji u tablici 3.3.2 kazuju broj osoba prijavljenih na osiguranje, a ne broj osoba za koje je te godine osiguranje bilo plaćeno.

Tablica 3.3.2: Pregled broja stanovnika, osiguranih lica i stupanj obuhvata zdravstvenim osiguranjem u 2007, 2008. i 2009.

KANTON	Broj stanovnika			Broj osiguranih lica			Obuhvat stanovništva zdravstvenim osiguranjem		
	2007	2008	2009	2007	2008	2009	2007	2008	2009
Unsko-sanski	287.878	287.998	288.114	208.259	206.444	208.749	72,34	71,68	72,45
Posavski	41.187	40.513	39.886	29.217	28.506	27.646	70,94	70,36	68,86
Tuzlanski	496.830	497.813	498.549	442.707	442.758	447.265	89,1	88,9	89,7

							1	4	1
Zeničko-dobojski	401.796	400.848	400.602	346.741	343.046	341.119	86,3 0	85,5 8	85,1 5
Bosansko-podrinjski	33.662	33.225	33.093	25.101	25.856	25.800	74,5 7	77,8 2	77,9 6
Srednjobosanski	256.339	255.648	254.992	199.651	201.535	212.436	77,8 9	78,8 3	83,3 1
Hercegovačko-neretvanski	227.473	226.632	225.963	184.477	184.867	186.238	81,1 0	81,5 7	82,4 3
Zapadnohercegovački	82.095	81.833	81.707	65.465	68.659	71.720	79,7 4	83,9 0	87,7 8
Kanton Sarajevo	419.030	421.289	423.645	393.162	399.419	406.006	93,8 3	94,8 1	95,8 4
Kanton 10	82.086	81.396	80.800	52.971	53.368	53.237	64,5 3	65,5 7	65,8 9
Ukupno	2.328.3 76	2.327.1 95	2.327.3 18	1.947.7 51	1.954.4 58	1.980.0 34	83,6 5	83,9 8	85,0 8

Izvor: Obračun sredstava u zdravstvu u Federaciji Bosne i Hercegovine za 2009, stranica 11.

Unatoč proklamiranim ciljevima univerzalnosti i potpunog obuhvata stanovništva procijenjene stope obuhvata u entitetima su dosta niske. Ako k tome uzmemo u obzir i problem neredovitog plaćanja doprinosa za osobe koje su prijavljene na osiguranje, iz svega ovog proizilazi da jedan značajan broj stanovništva Federacije Bosne i Hercegovine, ali i Republike Srpske nije zdravstveno osiguran. U Republici Srpskoj problem proširenja obuhvata je jednim dijelom riješen za najosjetljivije kategorije. Naime, Fond zdravstvenog osiguranja Republike Srpske je svojim internim aktom izuzeo nekoliko kategorija osiguranih lica od općeg pravila da je uplaćen doprinos uvjet za ovjeru zdravstvene knjižice, odnosno za korištenje prava iz zdravstvenog osiguranja.⁴³ To su djeca do navršanih 15 godina života, osobe sa preko 65 godina starosti i trudnice (za vrijeme trudnoće do navršene prve godine, odnosno 18 mjeseci života djeteta ako su rođeni blizanci, treće i svako naredno dijete). Fond će za ove kategorije ovjeriti knjižicu i onda kada za njih nisu uplaćeni doprinosi. Zdravstvena knjižica će biti ovjerena i teško oboljelim radnicima i kada njihov poslodavac nije uplatio doprinose. Međutim, da bi osoba koja pripada nekoj od navedenih kategorija mogla iskoristiti ovo pravo, mora biti prijavljena na zdravstveno osiguranje. To što neka osoba ima više od 65 godina života nije osnov za prijavu na osiguranje. Osnov za prijavu može biti mirovina, stalna novčana pomoć, izdržavani član kućanstva nositelja osiguranja itd. To znači da osobe iz ovih najosjetljivijih kategorija koje nemaju osnov za prijavu na osiguranje ne mogu ni koristiti ovu pogodnost.

⁴³ U nadležnosti Fonda zdravstvenog osiguranja nije oslobađanje od plaćanja doprinosa. U Fondu će navedenim kategorijama biti ovjerena zdravstvena knjižica, ali će Poreska uprava insistirati da doprinos bude plaćen koristeći se pritom i zakonskom mogućnošću prinudne naplate.

Nadalje, pristup pravima iz zdravstvene zaštite je onemogućen osobama bez redovitih primanja ili sa niskim primanjima zbog plaćanja participacije na zdravstvene usluge. Visina participacije je različita između kantona. U Republici Srpskoj osigurana lica također učestvuju u troškovima korištenja zdravstvene zaštite. No, jedan dio osoba sa invaliditetom je oslobođen plaćanja participacije. Gledajući s fiskalnog stajališta prihodi od participacije nisu značajni. Stoga izgleda da je ova vrsta plaćanja uvedena isključivo radi smanjenja navale na zdravstvene usluge. No krajnji efekt ove mjere je neomogućavanje pristupa zdravstvenim uslugama osobama sa nižim i neredovitim prihodima.

3.4. Osiguranje za slučaj nezaposlenosti

Nezaposlenost predstavlja jedan od osnovnih životnih rizika. Svatko se barem jedanput nađe u situaciji bez zaposlenja tijekom života ili radnog vijeka. Sustav osiguranja za slučaj nezaposlenosti se razvio kao odgovor na nepredvidivost i raširenost ove pojave. Osnovni ciljevi ovog sustava su jamčenje materijalne sigurnosti tijekom razdoblja traganja za poslom, usluge posredovanja u zapošljavanju i aktivne mjere tržišta rada.

Problem nezaposlenosti u Bosni i Hercegovini je ogroman. Prema podacima Agencije za rad i zapošljavanje Bosne i Hercegovine krajem 2011, Bosna i Hercegovina je imala 536.781 nezaposlenu osobu registriranu na zavodima za zapošljavanje, što čini 43,6% radne snage. Udio dugoročne nezaposlenosti u strukturi nezaposlenosti u 2009. je iznosio 83%, dok je gotovo polovina ovih nezaposlenih osoba tražila zaposlenje dulje od pet godina⁴⁴. Najniže stope zaposlenosti imaju mladi i žene. Usto, među ženama je naveća stopa neaktivnosti. U 2011. stopa neaktivnosti među ženama u Bosni i Hercegovini iznosila je 67,2%. Općenito, stopa aktivnosti radne snage za cijelu zemlju je dosta niska i iznosi svega 44%.⁴⁵

Tablica 3.4.1: Stope anketne i registrirane nezaposlenosti u entitetima prema spolu od 2006. do 2009.

		BiH			FBiH			RS		
		Total	M	Ž	Total	M	Ž	Total	M	Ž
Anketna (ARS)	2006	31,1	28,9	34,9	32,4	29,5	37,5	28,0	27,6	30,0
	2007	29,0	26,7	32,9	31,1	28,2	36,4	25,2	23,8	27,5
	2008	23,4	21,4	26,8	25,0	23,1	28,3	20,5	18,2	24,1
	2009	24,1	23,1	25,6	25,7	24,4	27,9	21,4	20,6	22,4
Registrirana	2006	44,6	-	-	47,7	-	-	34,6	-	-
	2007	43,3	52,1	47,9	50,9	-	-	29,5	-	-
	2008	41,6	49,1	50,9	48,1	-	-	30,2	-	-

⁴⁴ Ministarstvo civilnih poslova BiH: Strategija zapošljavanja BiH 2010 – 2014, s. 14.

⁴⁵ Anketa o radnoj snazi 2011.

	2009	45,9	49,8	50,2	52,6			33,1		
--	------	------	------	------	------	--	--	------	--	--

Izvor: Anketa o radnoj snazi 2007-2009. Izvori administrativnih podataka su Agencija za rad i zapošljavanje BiH, Federalni zavod za zapošljavanje FBiH, Republički zavod za zapošljavanje RS. Tablica preuzeta iz Strategije zapošljavanja u Bosni i Hercegovini 2010 – 2014, stranica 14.

Iz tablice 3.4.1 vidimo da postoji značajan nesklad između registrirane nezaposlenosti i stope nezaposlenosti prema rezultatima Ankete o radnoj snazi. Općenito, stope nezaposlenosti nam kazuju procentualni udio nezaposlenih u radnoj snazi⁴⁶. Vidimo da je registrirana nezaposlenost značajno veća od anketne nezaposlenosti. To nam ukazuje na izražen problem neregistriranog rada, kao i problem prijavljivanja osoba koje rade na crno na zavode za zapošljavanje radi ostvarivanja socijalnih prava.

Naime, pristup službama za zapošljavanje je univerzalan i pod određenim uvjetima garantira naknadu za nezaposlenost, zdravstveno osiguranje kao i mirovinsko osiguranje.

Uvjet za ostvarivanje prava na novčanu naknadu u oba entiteta je da osoba nije svojom krivicom izgubila posao, te da je imala uplatu osiguranja za slučaj nezaposlenosti najmanje 8 mjeseci prije prestanka radnog odnosa i ako se prijavi i podnese zahtjev u roku od 30 dana od dana prestanka radnog odnosa. U Federaciji Bosne i Hercegovine visina naknade za nezaposlenost je za sve ista. Naime, prema Zakonu o posredovanju u upošljavanju i socijalnoj sigurnosti nezaposlenih osoba⁴⁷, (čl. 30), mjesečna naknada za nezaposlenost iznosi 40% prosječne plaće isplaćene u Federaciji Bosne i Hercegovine u posljednja tri mjeseca prije prestanka radnog odnosa nezaposlene osobe, koju objavljuje Federalni zavod za statistiku. U Republici Srpskoj visina naknade ovisi o visini plaće u posljednja tri mjeseca osiguranja i duljini staža osiguranika (čl. 47). Tako, nezaposlena osoba koja ima do 15 godina staža osiguranja primat će naknadu u iznosu 35% od svoje prosječne plaće, dok nezaposlena osoba koja ima više od 15 godina staža imat će naknadu 40% od svoje prosječne plaće ostvarene u posljednja tri mjeseca osiguranja, s tim da iznos naknade ne može biti niži od 20% prosječne neto plaće niti viši od iznosa jedne prosječne neto plaće isplaćene u Republici Srpskoj za prethodnu godinu. U oba entiteta dužina primanja naknade ovisit će o duljini radnog staža osiguranika⁴⁸. Korisnik novčane naknade za nezaposlenost kao i njegovi ovisni članovi obitelji imaju pravo i na zdravstveno osiguranje.

Temeljem čl. 31 st. 2 Federalnog zakona i čl. 37 Zakona Republike Srpske, nezaposlenoj osobi pripada pravo na mirovinsko i invalidsko osiguranje u trajanju do tri godine, ukoliko se tim stažom osiguranja ispunjava uvjet za stjecanje starosne mirovine sukladno općem propisu o mirovinskom i invalidskom osiguranju.

⁴⁶ Prema metodologiji Međunarodne organizacije rada koja se primjenjuje kod Ankete o radnoj snazi radnu snagu ili ekonomski aktivno stanovništvo čini zbir zaposlenih i nezaposlenih osoba od 15 godina starosti na više, dok gledano administrativno u BiH radnu snagu čine zaposleni i nezaposleni od 15 do 64 godina starosti.

⁴⁷ Sl. nov. FBiH, br. 41/01, 22/05 i 9/08.

⁴⁸ Prema Zakonu u FBiH osoba koja ima do 5 godina staža osiguranja prima naknadu 3 mjeseca, od pet do 10 godina naknadu prima 6 mjeseci; od deset do petnaest godina naknadu prima devet mjeseci, dvanaest mjeseci prima naknadu ako ima od 15 do 25 godina staža, petnaest mjeseci sa radnim stažom između od 25 do 30 godina staža, osamnaest mjeseci sa radnim stažom od 30 do 35 godina, 24 mjeseca sa radnim stažom od 35 godina i više. U Republici Srpskoj, za staž osiguranja do 12 mjeseci naknada se prima mjesec dana, za staž od jedne do dvije godine dva mjeseca, za staž od dvije do pet godina tri mjeseca, za staž od pet do petnaest godina šest mjeseci, za staž od 15 do 30 godina devet mjeseci i za staž preko 30 godina dvanaest mjeseci.

Zbog izraženog problema neplaćanja doprinosa i rada na crno samo jedan mali dio nezaposlenih osoba ostvari pravo na naknadu. Stoga je obuhvat naknadom za vrijeme nezaposlenosti u Bosni i Hercegovini niži nego u drugim zemljama Jugoistočne Europe. Prema podacima za 2006. i 2007. u Bosni i Hercegovini obuhvaćeno je manje od 1,9% prijavljenih nezaposlenih lica (2,2 % u RS-u i 1,5 % u FBiH).⁴⁹

Općenito, sistem naknada za nezaposlenost se smatra neefikasnim i ne pruža minimum socijalne sigurnosti nezaposlenim licima. Nadalje, u Federaciji Bosne i Hercegovine gdje visina naknade za nezaposlenost ne ovisi o visini prijavljene plaće osiguranika, neizravno se stimulira prijavljivanje minimalne plaće na osiguranje radi plaćanja što manjeg iznosa doprinosa i poreza na dohodak.

Za razliku od novčane naknade za nezaposlenost, približno dvije trećine evidentiranih nezaposlenih osoba u Bosni i Hercegovini je zdravstveno osigurano preko zavoda za zapošljavanje.⁵⁰ U Federaciji Bosne i Hercegovine izdvajanje za zdravstveno osiguranje nezaposlenih se razlikuje između kantona, jer stope doprinosa određuje kantonalna vlada na prijedlog kantonalnog zavoda zdravstvenog osiguranja. Prema evidenciji Federalnog zavoda za statistiku u 2009. evidentirano je ukupno 347.146 nezaposlenih, od kojih je 211.084 prijavljeno na zdravstveno osiguranje. To znači da od ukupnog broja nezaposlenih 60,8% ima pravo na zdravstveno osiguranje po osnovu nezaposlenosti, a preostalih 39,2% je neosigurano ili je osigurano po nekom drugom osnovu.⁵¹ Pravo na zdravstveno osiguranje za vrijeme nezaposlenosti neizravno stimulira ostanak u neformalnoj ekonomiji i izbjegavanje uplate doprinosa socijalnog osiguranja, jer se najveći broj nezaposlenih osoba na zavode za zapošljavanje prijavljuje kako bi ostvarili zdravstveno osiguranje, a ne da bi aktivno tražili posao.

Mnogi smatraju da veliki broj evidentiranih nezaposlenih osoba ima za posljedicu neefikasne i veoma slabe usluge. Postojeći portfelj aktivnih politika tržišta rada u oba entiteta je dosta ograničen. Naglasak je stavljen na subvencije za plaće i samozapošljavanje, dok je uključenost socijalnih partnera u izradu i implementaciju aktivnih politika tržišta rada veoma ograničena.

Zbog svega navedenog, izgleda da je trenutno primarna funkcija službi za zapošljavanje da evidentira nezaposlene, provjerava da li imaju pravo na naknade tokom nezaposlenosti i zdravstveno osiguranje. Posredovanje u zapošljavanju, profesionalna orijentacija i savjetovanje, izvođenje aktivnih programa zapošljavanja i pružanje informacija na tržištu rada su funkcije koje službe za zapošljavanje u Bosni i Hercegovini ne obavljaju u cijelosti.

3.5. Zaštita obitelji s djecom

Oblast zaštite obitelji s djecom u Republici Srpskoj uređena je Zakonom o dječijoj zaštiti Republike Srpske⁵². Prava iz zaštite obitelji s djecom se najvećim djelom financiraju iz sredstava doprinosa za dječiju zaštitu i jednim manjim djelom iz proračuna entiteta. O pravima iz dječije

⁴⁹ Ministarstvo civilnih poslova BiH: Strategija zapošljavanja u BiH 2010 - 2014, s. 26

⁵⁰ Na istom mjestu s. 27.

⁵¹ Zavod zdravstvenog osiguranja i reosiguranja Federacije Bosne i Hercegovine: Obračun sredstava u zdravstvu u FBiH za 2009. godinu, Sarajevo 2010. godine, s. 8.

⁵² Sl. gl. RS, br. 4/02 i 17/08.

zaštite u prvostupanjskom postupku odlučuje centar za socijalni rad prema mjestu prebivališta roditelja. Odluke prvostupanjskog organa podliježu reviziji Javnog fonda dječije zaštite Republike Srpske, a isplatu naknada također vrši Fond. Pregled prava iz dječije zaštite koja se financiraju iz sredstava Fonda za dječiju zaštitu prezentiran je u tablici 3.5.1.

U Republici Spskoj naknadu plaće za vrijeme korištenja porodiljskog odsustva ostvaruje majka ili zaposleni otac koji koriste odsustvo sa posla zbog njege i staranja o djetetu u visini prosječne neto plaće koju su ostvarili u posljednjih šest mjeseci. Obračun i isplatu naknade vrši poslodavac, a Javni fond dječije zaštite refundira u iznosu visine neto osnovice plaće na koju su plaćeni doprinosi u posljednja tri mjeseca prije početka porodiljskog odsustva. Javni fond refundira plaću za posljednjih jedanaest mjeseci odsustva za prvo i drugo dijete, a za blizance, treće i svako naredno dijete za posljednjih 18 mjeseci. Ova prava su u skladu sa Zakonom o radu Republike Srpske⁵³, kojim je utvrđena dužina porodiljskog odsustva u trajanju jedne godine neprekidno za prvo i drugo dijete, a za blizance i svako treće i naredno dijete u trajanju od 18 mjeseci neprekidno.

Iz tablice 3.5.1 vidimo da pravo na dodatak na djecu prema učešću u financijskoj realizaciji i broju korisnika prava predstavlja dominantno prava i za njegovu realizaciju se troši najveći iznos sredstava Fonda. U skladu sa Zakonom o dječijoj zaštiti Republike Srpske, pravo na dodatak za djecu ostvaruje se za drugo, treće i četvrto dijete u obitelji u ovisnosti od materijalnog položaja, rasporeda reda rođenja i uzrasta djece, na temelju predatog zahtjeva, a najduže do 15 godina života i ako su djeca na redovitom školovanju. Pravo na dodatak za djecu za najranjivije kategorije ostvaruje se za svu rođenu djecu, bez obzira na red rođenja, do navršanih 19 godina života bez obzira na propisane cenzuse za ostvarivanje prava. Rodiljama koje nisu u radnom odnosu a ispunjavaju uvjet imovinskog cenzusa⁵⁴ isplaćuje se materinski dodatak i dječiji dodatak. Iznos dječijeg dodatka za drugo i četvrto dijete po redu rođenja u obitelji je 40,00 KM po djetetu, a za treće dijete i osjetljive kategorije dodatak iznosi 80,00 KM mjesečno.

Tablica 3.5.1: Prava iz oblasti dječije zaštite sa brojem korisnika u 2007.

Naziv prava	Ukupan broj korisnika	
	roditelja	djece
Pravo na dodatak za djecu	25.734	35.000
Materinski dodatak	3.300	
Pravo na pomoć za opremu novorođenčeta	9.967	
Naknada plaće – porodiljsko dosustvo	2.600	
Refundacija plaće – ½	44	

⁵³ Pročišćeni tekst (Sl. gl. RS, br. 55/07).

⁵⁴ Od 01.01.2008. povećan je iznos cenzusa sa prethodnih 60,00 KM po članu obitelji mjesečno na 70,00 KM po članu obitelji.

radnog vremena	
Zadovoljavanje razvojnih potreba djece „Socijalizacija djece RS“ - projekt	1.378
Program „Igraonice“	100
Jednokratna pomoć za treće i četvrto dijete	1.409

Izvor: Ministarstvo zdravlja i socijalne zaštite Republike Srpske. Tablica preuzeta iz Analize stanja i položaja porodice u Republici Srpskoj, stranica 62.

Pravo na materinski dodatak propisano je odredbama čl. 15 i 16 Zakona o dječijoj zaštiti i maksimalno iznosi do 30% prosječne plaće ostvarene u privredi Republike Srpske u prethodnoj godini. Pravo na materinski dodatak se ostvaruje za prvo troje djece po redu rođenja u trajanju od jedne godine.

Pomoć za opremu novorođenčeta definirana je čl. 17 Zakona o dječijoj zaštiti. Ovo pravo se osigurava za svako novorođeno dijete u obitelji, pod uvjetom da jedan od roditelja ima prebivalište u Republici Srpskoj. To je jedino pravo iz Zakona koje je neselektivno i dodjeljuje se bez primjene imovinskog ili dohodovnog cenzusa. Iznos pomoći za opremu novorođenčeta ne može biti manji od 50% prosječne plaće ostvarene u privredi Republike Srpske u prethodnoj godini.

Pored ovih prava Zakon o dječijoj zaštiti je predvidio direktno pružanje usluga djeci, kao što je pravo na zadovoljavanje razvojnih potreba djeteta (čl. 27), koje se realizira kroz projekt „Socijalizacija djece Republike Srpske“ boravkom djece iz socijalno ugroženih obitelji na moru. Također, pravo na vaspitno-obrazovni program pripreme djece za polazak u školu, definirano je čl. 29 Zakona, čime se daje podrška obitelji u omogućavanju da njihova djeca predškolskog uzrasta budu obuhvaćena nekim od oblika predškolskog obrazovanja i vaspitanja. Ovo pravo se realizira financiranjem sudjelovanja djece sa posebnim potrebama u redovitim vrtićkim grupama, kao i djece čije obitelji ostvaruju pravo na stalnu novčanu pomoć.

Za razliku od Republike Srpske, Federacija Bosne i Hercegovine nema fond za dječiju zaštitu. U ovom entitetu oblast zaštite obitelji s djecom je uređena Zakonom o osnovama socijalne zaštite, zaštite civilnih žrtava rata i obitelji s djecom⁵⁵. Osnovna prava garantirana ovim zakonom su dodatak na djecu, naknada plaće za vrijeme porodiljskog dopusta, novčana pomoć za vrijeme trudnoće i porođaja za žene koje nisu u radnom odnosu, pomoć u prehrani djeteta do šest mjeseci i dodatna ishrana za majke-dojilje i ostala prava⁵⁶. Uvjeti i postupak za stjecanje ovih prava i njihovo korištenje je definirano propisom kantona. Prema mogućnosti svakog kantona, propisom kantona mogu se utvrditi i druga dodatna prava iz ove oblasti. Međutim, provođenje ovih odredbi u kantonima se provodi neujednačeno ovisno od financijskih mogućnosti svakog kantona i utvrđenih ciljeva socijalne politike. Iz tablice 3.5.2 možemo vidjeti iznose naknada plaće za žene

⁵⁵ Sl. nov. FBiH, br. 36/99, 54/04, 39/06 i 14/09.

⁵⁶ Čl. 89 Zakona o osnovama socijalne zaštite, zaštite civilnih žrtava rata i obitelji s djecom (Sl. nov. FBiH, br. 36/99, 54/04, 39/06 i 14/09).

u radnom odnosu, kao i iznos visine naknade za žene porodilje koje nisu u radnom odnosu po kantonima. Vidimo da je visina ovih naknada neujednačena, te da neki kantoni, kao što su Hercegovačko-neretvanski i Posavski, uopće ne isplaćuju naknadu plaće za vrijeme porodiljskog dopusta. To znači da unatoč odredbama o zaštiti žena i materinstva Zakona o radu Federacije Bosne i Hercegovine⁵⁷, kojim je definirano pravo na porodiljsko odsustvo od jedne godine neprekidno, a za blizance, treće i svako sljedeće dijete 18 mjeseci neprekidno (čl. 55), većina žena u Federaciji Bosne i Hercegovine nije u mogućnosti koristiti ova prava zbog materijalne nesigurnosti s kojom su suočeni uslijed neadekvatne zaštite materinstva u većini kantona. Izuzetak čine žene zaposlene u javnoj upravi ili javnim poduzećima čija prava su garantirana kolektivnim ugovorom, prema kojem je poslodavac dužan isplaćivati plaću za vrijeme porodiljskog odsustva.

Tablica 3.5.2: Pregled naknada za novorođeno dijete u Federaciji Bosne i Hercegovine, stanje 30. lipnja 2011.

kanton	Naknada ženi majci koja je u radnom odnosu			Naknada ženi majci koja nije u radnom odnosu	
	Br. korisnika	Njaniži iznos u KM	Najviši iznos u KM	Broj korisnika	Mjesečni iznos u KM
Unsko – sanski	340	343,00	1.105,00	556	100,00
Posavski	-	-	-	81	150,00
Tuzlanski	1281	418,00	2.150,00	-	-
Zeničko-dobojski	937	200,00	670,90	526	150,00
Bosansko-podrinjski	63	359,00	1.136,00	135	78,50
Srednjobosanski	479	437,00	-	30	175,00
Hercegovačkoneretvanjski	-	-	-	-	-
Zapadnohercegovački	159	225,92	1.717,40	272	80,00
Sarajevski	1879	360,00	-	1937	114,00
Kanton 10	93	312,00	805,66	-	100,00

Izvor: Federalno ministarstvo rada i socijalne politike.

Prema podacima Federalnog ministarstva rada i socijalne politike, jedini kanton koji isplaćuje naknadu ženi-majci za teže hendikepirano dijete je Kanton 10, i to u iznosu od 100,00 KM do 386,00 KM ovisno o stupnju invaliditeta. Jednokratnu pomoć za opremu novorođenčeta isplaćuju svi kantoni izuzev Unsko-sanskog i Tuzlanskog, dok pomoć majkama u prehrani

⁵⁷ Sl. nov. FBiH, br. 43/99, 32/00 i 29/03.

djeteta do šest mjeseci isplaćuju samo Zeničko-dobojski, Bosansko-podrinjski, Sarajevski i Kanton 10. Visina svih navedenih naknada razlikuje se od kantona do kantona.

4. Zaključci i preporuke

Sagledavajući ukupnu potrošnju na sustav socijalne zaštite u Bosni i Hercegovini, izdvajanja su ogromna. Potrošnja na socijalni sektor kroz entitetske proračune i van proračunske fondove odnosi značajan dio javnih sredstava, dok su učinci ovih podsustava socijalne zaštite daleko od zadovoljavajućih.

Nadasve, sustav nekontributivnih naknada u oba entiteta je po svojoj prirodi regresivan, što znači da je usmjeren uglavnom prema relativno dobro stojećem segmentu stanovništva. Naknade socijalnog osiguranja, kao što su mirovine i naknade za dječiju zaštitu u Republici Srpskoj su bolje usmjerene prema siromašnim. Visok nivo potrošnje u Bosni i Hercegovini na novčane naknade koje se ne financiraju iz doprinosa je fiskalno neodrživ⁵⁸. Uslijed posljedica svjetske financijske i ekonomske krize, te nerazumnog proračunskog trošenja, u Bosni i Hercegovini možemo očekivati pad prihoda od poreza, dok će se smanjenje zaposlenosti odraziti na smanjenje prihoda van proračunskih fondova socijalnog osiguranja.

Smanjene proračunske potrošnje na nekontributivna davanja je neminovnost do koje će svakako doći. Međutim, sustav nekontributivnih davanja je potrebno iz korijena mijenjati i usmjeriti prema siromašnim i posebnim kategorijama, kao što su osobe s invaliditetom, osobe starije životne dobi, djeca i slično.

Unatoč proklamiranim ciljevima univerzalnosti, vidimo da jedan značajan broj stanovništva, nije obuhvaćen socijalnim osiguranjem. Sustavi socijalnog osiguranja, koji se temelje na radu i radnom odnosu, i financiraju se iz doprinosa radnika i poslodavaca u današnje vrijeme niske zaposlenosti, izraženog rada na crno i problema neplaćanja doprinosa ne mogu ispuniti ciljeve sveobuhvatnosti i univerzalnosti. Zbog ovih strukturnih problema tržišta rada u Bosni i Hercegovini, jedan značajan segment radne populacije je isključen iz socijalnog osiguranja, tako da nisu zdravstveno osigurani, nisu pokriveni osiguranjem u slučaju nezaposlenosti, a u budućnosti neće moći ostvariti pravo na mirovinu. Uz to, u Bosni i Hercegovini kao i u ostatku svijeta sve je rasprostranjeniji povremeni rad, djelomični rad, rad na ugovor te razni oblici neslužbenoga rada. Osnovni je problem kako javne sustave socijalnog osiguranja nastale nakon Drugoga svjetskog rata i prilagođene kontinuiranoj i stabilnoj zaposlenosti, sada prilagoditi sve rasprostranjenijim atipičnim oblicima rada i radu na crno i tako obuhvatiti što veći broj osiguranika.

Pravo na mirovinu u budućnosti ostvarit će samo privilegirani. Jedan ogroman broj radnika u Bosni i Hercegovini nije osiguran, i ove osobe će u slučaju invalidnosti ili kad dođu u starost biti posebno izložene siromaštvu. Obuhvat egzistencijalno najugroženijih osoba starije životne dobi može se riješiti uvođenjem nekontributivne socijalne mirovine za osobe iznad određene starosne dobi i pod uvjetom imovinskog cenzusa kako bi se sredstva iz proračuna što bolje usmjerila

⁵⁸ Svjetska banka: *Socijalna davanja u BiH: kreiranje održivog sistema socijalne zaštite zasnovanog na stvarnim potrebama*, 2009, s.12.

prema najugroženijim. Određivanje dobne granice za socijalnu mirovinu i granice imovinskog cenzusa je pitanje političke odluke i iznosa proračunskih sredstava na raspolaganju.

Zdravstvena zaštita, kao jedan od osnovnih podsustava socijalne zaštite mnogima u Bosni i Hercegovini je nedostupna, jer nisu osigurani. S obzirom da se zdravstvena zaštita financira iz sredstava doprinosa, i to najvećim djelom iz doprinosa na plaće osiguranika, najveći teret financiranja javnog zdravstva snose poslodavci. Kada promatramo ukupne prihode i potrošnju u zdravstvu, ova sredstva nisu zanemariva. U Federaciji Bosne i Hercegovine na administraciju javnih fondova zdravstvenog osiguranja troše se značajna sredstva iz doprinosa. S druge strane, zbog neprenosivosti zdravstvenog osiguranja između kantona i entiteta trpe osiguranici, čija prava na zdravstvene usluge su također neujednačena. Ovakva organizacija zdravstvene zaštite ne može biti učinkovita, stavlja osiguranika u podređeni položaj jer nema izbora, i diskriminatorna je kad su u pitanju zdravstvene usluge. Sustav financiranja je neadekvatan jer sav teret financiranja stavlja na poslodavce. Organizaciju zdravstvene zaštite treba postaviti tako da sustav zdravstva bude što efikasniji u prevenciji i suzbijanju oboljenja, a osiguraniku, odnosno korisniku usluge treba dati pravo izbora gdje će se liječiti. Obuhvat zdravstvenog osiguranja neophodno je proširiti na cijelo stanovništvo zemlje. To je pitanje osiguranja jednog od osnovnih socijalnih prava i država treba s tim ciljem osigurati proračunsko financiranje sustava javnog zdravstva.

Osiguranje za slučaj nezaposlenosti ne ispunjava svoje zadane funkcije niti ciljeve. Zdravstveno osiguranje treba izbaciti iz prava koja se osiguravaju preko zavoda za zapošljavanje, kako bi se na zavode za zapošljavanje prijavljivale osobe koje su zbilja nezaposlene i traže posao. Po uzoru na Republiku Srpsku, visinu naknade za nezaposlenost u Federaciji Bosne i Hercegovine treba vezati uz visinu plaće na koju je osiguranik ranije plaćao doprinose i duljinu njegovog staža osiguranja, s tim da je potrebno definirati minimalni i maksimalni iznos naknade, kako bi se osigurala preraspodjela u korist najugroženijih kategorija. Službe za zapošljavanje trebaju se usmjeriti na aktivne politike tržišta rada i posredovanje u zapošljavanju. Ove službe trebaju imati redovan kontakt sa poslodavcima i planirati politiku tržišta rada prema njihovim potrebama. Službe osiguranja za nezaposlenost trebaju ostati decentralizirane, ali uz osiguranje odgovarajuće koordinacije sa drugim službama, iz razloga što trebaju biti fokusirane na potrebe tržišta rada svoje regije.

Sustav dječije zaštite i zaštite obitelji s djecom u Federaciji Bosne i Hercegovine je u potpunosti zapostavljen i ne pruža adekvatnu zaštitu obitelji s djecom. Žene u radnom odnosu su posebno diskriminirane s obzirom da mnoge ne primaju naknadu plaće za vrijeme porodiljskog odsustva. Posebno su ugrožene žene koje rade u privatnom sektoru, čija prava nisu zaštićena kolektivnim ugovorima. Ovako postavljen sustav zaštite obitelji s djecom derogira odredbe Zakona o radu koje garantiraju prava žene u radnom odnosu na porodiljski dopust i ostala prava. U ovom segmentu socijalne zaštite Federacija Bosne i Hercegovine treba urediti ovaj sustav po uzoru na Republiku Srpsku, gdje se naknada plaće za vrijeme porodiljskog odsustva financira putem Fonda dječije zaštite. Uvođenje naknade plaće u određenom procentu za vrijeme porodiljskog dopusta za sve žene u radnom odnosu je jedini način osiguranja jednakopravnosti žene na radnom mjestu. Također, sustav dječije zaštite u Republici Srpskoj osigurava određenu zaštitu najugroženijim obiteljima s djecom, što je pozitivna praksa koju treba primijeniti i u Federaciji Bosne i Hercegovine.

Uz sve svoje manjkavosti, sadašnji sustav zaštite obitelji s djecom je fokusiran na javne institucije i materijalna davanja koja su u većini slučajeva nedostatna, dok su usluge obitelji dosta potcijenjene. Također, dopusti koji trebaju omogućiti usklađivanje roditeljstva i zaposlenosti nisu dovoljno fleksibilni i nisu prilagođeni obitelji s djecom.

Sustavi socijalne zaštite trebaju biti postavljeni i uređeni u skladu sa proklamiranim ciljevima i funkcijama. S obzirom da ovi sustavi zahtijevaju značajne resurse za financiranje, efikasnost utroška javnih sredstava treba mjeriti u odnosu na proklamirane ciljeve svakog od podsustava socijalne zaštite. Stoga, uz sve programe koji se financiraju iz javnih sredstava treba uspostaviti mehanizme evaluacije i nadgledanja kako bi država i svi dionici mogli procijeniti učinkovitost i efikasnost datih mjera.

Sažetak

Sagledavajući ukupnu potrošnju na sustav socijalne zaštite u Bosni i Hercegovini, izdvajanja su ogromna. Potrošnja na socijalni sektor kroz entitetske proračune i van proračunske fondove odnosi značajan dio javnih sredstava, dok su učinci ovih podsustava socijalne zaštite daleko od zadovoljavajućih. Unatoč proklamiranim ciljevima univerzalnosti, jedan značajan broj stanovništva, osobito najsiromašnijih, nije obuhvaćen socijalnim davanjima niti socijalnim osiguranjem. Nadasve, sustav nekontributivnih naknada u oba entiteta je po svojoj prirodi regresivan, što znači da je usmjeren uglavnom prema relativno dobro stojećem segmentu stanovništva. S druge strane sustavi socijalnog osiguranja, koji se temelje na radu i radnom odnosu, i financiraju se iz doprinosa radnika i poslodavaca u današnje vrijeme niske zaposlenosti, izraženog rada na crno i problema neplaćanja doprinosa ne mogu ispuniti ciljeve sveobuhvatnosti i univerzalnosti. Organizacija i financiranje ovih sustava ne doprinose njihovoj efikasnosti, odnosno nisu u službi proklamiranih funkcija i ciljeva ovih podsustava.

Summary

The financing and effectiveness of social protection in Bosnia and Herzegovina considering total spending on social protection system in Bosnia and Herzegovina, appropriations are tremendously. Expenditure on social sector through entity budgets and unbudgeted funds related significant portion of public funds, while the effects of these sub-systems of social protection is far from satisfactory. Despite the proclaimed aims of universality, a significant number of citizens, especially the poorest, are not covered by social benefits or social security. Above all, the system of uncontrolled compensations in both entities is an inherently regressive, meaning that it is directed mainly to the relatively good standing citizens. On the other hand the social security system, based on work and employment, and funded from the contributions of employees and employers in today's times of low employment, expressed moonlighting and the problems of non-payment of contribution can not meet the aims of universality and comprehensiveness. The organization and financing of these systems do not contribute to their effectiveness, i.e. they are not in the service of the proclaimed aims and functions of these sub-systems.