

Sistem socijalne zaštite
BiH i regija

CJP

Fondacija Centar za javno pravo
Stiftung Kompetenzzentrum für Öffentliches Recht
Foundation Public Law Centre

SISTEM SOCIJALNE ZAŠTITE
BiH i regija

Uredio
Edin Šarčević

Sarajevo, 2012.

Knjiga je štampana zahvaljujući finansijskoj podršci Ministarstva
vanjskih poslova Savezne Republike Njemačke u okviru
Pakta za stabilnost jugoistočne Evrope



Stabilitätspakt für Südosteuropa
Gefördert durch Deutschland
Stability Pact for South Eastern Europe
Sponsored by Germany

Sadržaj:

Aida HUNČEK-PITA, <i>Socijalna zaštita na državnom nivou: pravni osnov i potreba dopune (BiH)</i>	7
Vlado PULJIZ, <i>Socijalna zaštita u Republici Hrvatskoj: Aktualno stanje i perpektive</i>	27
Vukašin NIŠAVIĆ, <i>Socijalna zaštita u Republici Srbiji</i>	58
Nikolina OBRADOVIĆ, <i>Finansiranje i efikasnost sustava socijalne zaštite u BiH</i>	76
Dragan POPOVIĆ, <i>Proces socijalnog uključivanja u BiH u kontekstu evropskih integracija</i>	115
Nikolina OBRADOVIĆ, <i>Ostvarivanje socijalnih prava u BiH: nejednakost građana</i>	147
Nikolina OBRADOVIĆ, <i>Ostvarivanje prava iz mirovinskog i invalidskog osiguranja u BiH: (ne)jednakost građana</i>	171
AUTORI PRILOGA	209

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

1. Uvod

Država Bosna i Hercegovina svojim Ustavom¹ garantuje da će zajedno sa entitetima osigurati najveći nivo primjene međunarodnih akata, potpisnica je i međunarodnih akata kao što su Europska povelja o ljudskim pravima², Europska socijalna povelja³ te Međunarodni pakt o ekonomskim, kulturnim i socijalnim pravima⁴.

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

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

² 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”.

³ Europska socijalna povelja (Revidirana) usvojena Odlukom PS BiH br. 206/08 od 17. 06. 2008.

⁴ 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 koje tretira ljudska prava utvrđeno je: “*Bosna i Hercegovina i oba entiteta će obezbijediti najviši nivo međunarodno priznatih ljudskih prava i osnovnih sloboda*”.

konvenciju o eliminisanju svih vrsta diskriminacije žena (1979) kao i Konvenciju o pravima djeteta (1989).

Europska socijalna povelja je najznačajniji dokument koji reguliše ostvarivanje ekonomskih i socijalnih prava u okviru Europske unije. Bosna i Hercegovina je ratificirala Povelju 2008, čime se obavezala na usklađivanje domaćeg zakonodavstva i prakse sa standardima predviđenim u ovom dokumentu⁵. 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

⁵ 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 sredstava.

je ovu svoju obavezu prepustila entitetima da je samostalno i *neovisno* regulišu, te na taj način obezbjedila nepostojanje jedinstvenog ili usaglašenog zakonodavstva i sistema socijalne politike na cijeloj njenoj teritoriji.

Ni jedno od devet ministarstava⁶ 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 entiteta⁷ rezultirala je donošenjem propisa koji nisu međusobno usaglašeni. Ovo za posledicu 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 institucija⁸. Republika Srpska ima centralizirani sistem socijalne zaštite i ujednačenu zaštitu na nivou entiteta, u okviru četiri ministarstva⁹ a time i efikasniji

⁶ *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.

⁷ 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.

⁸ Ministarstvo rada i socijalne politike Federacije Bosne i Hercegovine i 10 kantonalnih ministarstava, Ministarstvo za pitanja boraca i invalida odbrambeno-oslobodilačkog rata Federacije Bosne i Hercegovine, Ministarstvo raseljenih osoba i izbjeglica Federacije Bosne i Hercegovine, Ministarstvo zdravstva Federacije Bosne i Hercegovine i 10 kantonalnih ministarstava zdravstva, Zavod zdravstvenog osiguranja i reosiguranja Federacije Bosne i Hercegovine i 10 kantonalnih zavoda/fondova Zavoda za penzijsko i invalidsko osiguranje Federacije Bosne i Hercegovine, Federalni zavod za zapošljavanje i 10 kantonalnih zavoda za zapošljavanje, Centri za socijalni rad — dva kantonalna (Sarajevo i Bosansko-podrinjski kanton) i 71 općinski centar.

⁹ 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

sistem zaštite. Iako su davanja socijalno ugroženim generalno niža u Republici Srpskoj, primjena zakona je direktna i ujednačena i ne do-
vodi do diskriminacije na teritorijalnoj osnovi, kako je to slučaj sa
kantonima u Federaciji¹⁰.

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

Prava koja su zagarantirana navedenim aktima definisana su Zako-
nom o osnovama socijalne zaštite, zaštite civilnih žrtava rata i zaštite
porodice sa djecom¹¹, te njegovim izmjenama i dopunama¹². Međutim,
ovaj Zakon ostavlja prostora da svaki kanton donese svoj zakon i
podzakonske akte te da prava definiše prema svojim potrebama i
mogućnostima¹³.

Pa tako imamo slijedeći 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);

Srpske, Fond zdravstvenog osiguranja Republike Srpske, Fond za penzijsko
i invalidsko osiguranje Republike Srpske, Zavod za zapošljavanje Republike
Srpske sa 6 regionalnih zavoda i općinskim biroima za zapošljavanje, Centri
za socijalni rad (45 općinskih centara).

¹⁰ U RS Zakon se primjenjuje na cijeloj teritoriji entiteta, dok u FBiH svaki
kanton ima svoj zakon (koji, istina, mora biti usaglašen sa zakonom na fede-
ralnom 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.

¹¹ *Sl. nov. FBiH* br. 36/99.

¹² *Sl. nov. FBiH* br. 54/04; 42/06.

¹³ 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, 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);
- 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 zagarantirana Ustavom definisana su Zakonom o socijalnoj zaštiti¹⁴, Zakonom o dječijoj zaštiti¹⁵, Zakonom o civilnim žrtvama rata Republike Srpske¹⁶ te Zakonom o zaštiti porodice Republike Srpske¹⁷. 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 Brčko¹⁸, zatim Zakonom o socijalnoj zaštiti Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine¹⁹ te Zakonom o dječijoj zaštiti²⁰.

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

¹⁵ Sl. gl. RS br. 4/02.

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

¹⁷ Sl. gl. RS br. 54/02.

¹⁸ Sl. gl. BD BiH br. 1/00.

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

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

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 banka²¹ je u Bosni i Hercegovini inicirala i podržala stvaranje *Srednjoročne razvojne strategija Bosne i Hercegovine 2004-2007*.²² 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 Eurpsku uniju.

Da bi se ostvarili postavljeni ciljevi u Strategiju je ugrađeno dvanaest sektorskih prioriteta²³, 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

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

²² Vidi www.dep.gov.ba.

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

strategije²⁴, 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 ciljeva²⁵ 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 socijalna davanja, te povećá 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 uključenosti²⁶ u junu 2011. koja još uvijek čeka da bude stavljena na dnevni red Vijeće ministara Bosne i Hercegovine²⁷. 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.

²⁴ 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.

²⁵ Ciljevi su: makroekonomska stabilnost; konkurentnost; zapošljavanje; održivi razvoj, europske integracije; socijalna uključenost.

²⁶ Vidi www.dep.gov.ba.

²⁷ Analiza rađena prema stanju iz septembra 2011.

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

3.1 Socijalno uključivanje i približavanje Europskoj uniji

Potpisivanjem i implementacijom Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) Bosna i Hercegovina bi trebala, da u skladu sa pretpristupnim finansijskim instrumentima (IPA fond), imati mogućnost dobijanja podrške za jačanje socijalnog uključivanja. Sticanjem statusa kandidata otvaraju se dodatne mogućnosti 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 rastećem budžetu i davanju za socijalne programe (jer bi trebao veći broj osoba da bude zaposlen i time skinut sa programa pomoći), a ujedno kao radno aktivni, učestvovali bi u punjenju budžeta i fondova neophodnih za socijalna izdavanja.

4. Pregled prava iz socijalne zaštite u Bosni i Hercegovini

Federacija Bosne i Hercegovine:

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

- i. Osnovna prava lica sa invaliditetom, a to su:
 - a) Lična invalidnina
 - 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) Novčana naknada 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) Besplatni obavezni udžbenici za redovno školovanje
- f) Prednost pri dodjeli stipendija i smještaju u đačke i studentske domove
- g) Zdravstvena zaštita
- 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 ostvarivanjem 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 maloljetnih 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)²⁸.

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

Kada se govori o *djelotvornosti* ili *uspješnosti*, 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 naglastiti 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 mnogo je više onih koji sugerišu da *djelotvornost* donošenja odluka zahtjeva 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 donosioce odluka u smanjivanju nejednakosti među građanima. Nažalost, ne samo brojni dokazi iz razvijenih federalnih sistema nego i sistem u našoj zemlji, odnosno u Federaciji Bosne i Hercegovine, ukazuju na sasvim suprotne zaključke. Bez dobrih mehanizama za redistribuciju resursa među lokalnim vlastima, bogatije zajednice nastoje da prigrabe više nego siromašnije i u tome često uspijevaju. Takođe, postoje dokazi da lokalne zajednice nisu dovoljno osposobljene za preraspodjelu resursa od bogatih ka siromašnijima.

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

Sa više kredibiliteta lokalni menadžeri mogu donositi *efkasnije 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 državi da ih zaštiti i obezbjedi 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 zakona²⁹ 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

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

lokalne zajednice. Tako imamo primjer u Republici Srpskoj da općine sa boljim budžetima imaju veća izdvajanja za socijalna davanja od općina sa manjim budžetima³⁰.

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, budžet bi morao biti rasterećen

³⁰ Visina budžeta Banje Luke u 2012. iznosi 139.670.000,00 KM od čega je na programe socijalne pomoći izdvojeno 12.206.800,00 KM, vidi: 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 je na programe socijalne pomoći izdvojeno 346.000,00 KM, vidi: <http://www.trebinje.rs.ba/doc/b2012.pdf>. Usporedbom ova dva budžeta možemo vidjeti da se u Banjoj Luci za programe socijalne pomoći izdvaja 8,73 % iz budžeta, dok se iz budžeta Trebinja izdvaja 1,43 %.

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 odovjiti 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 organizirna 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 zakon³¹ koji bi, naravno, važio na cijeloj teritoriji države.

³¹ Zakon koji bi bio na državnom nivou bazirao bi svoje odredbe na Ustavu Bosne i Hercegovine, Europskoj povelji o ljudskim pravima, Europskoj

Sukladno tome i finansiranje 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, finacijska 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 finacijskih sredstava u državnom budžetu.

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

6.2. 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 obezbjeđi nediskriminaciju građana po bilo kojem osnovu, a entiteti i

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".

Brčko distrikt bi zadržali svoju neovisnost u ovoj oblasti s obzirom da bi bili odgovorni za sprovođenje i praćenje te socijalne politike.

Finansiranje 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 obezbjedilo 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 zakona³².

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 Evropskoj uniji, ova reforma je neophodna. Međutim, posmatrajući sa aspekta trenutačne političke situacije u zemlji, veoma hrabro bi bilo očekivati korjenitu reformu.

³² U Federaciji Bosne i Hercegovine se priprema donošenje odvojenih zakona za zaštitu djece; zakona o socijalnom osiguranju, zakona o zaštiti ratnih vojnih invalida.

Vlado PULJIZ

Socijalna zaštita u Republici Hrvatskoj: aktualno stanje i perspektive

1. Definicija socijalne zaštite

Pojam *socijalna zaštita* izaziva određene nedoumice, pa ga na početku ovog priloga želimo definirati. Dakle, socijalna zaštita obuhvaća mjere države i drugih aktera socijalne politike kojima je cilj zaštita pojedinaca i obitelji od socijalnih rizika s kojima se suočavaju. Radi se o rizicima kao što su bolest, invalidnost, starost, smrt hranitelja, nezaposlenost, siromaštvo. U postmodernom društvu pojavili su se novi socijalni rizici (socijalna isključenost, dugotrajna nezaposlenost, nemoćna duga starost i sl.), kojima se također bavi socijalna zaštita. Osnovne su socijalno-zaštitne mjere socijalna davanja (novčana ili naturalna), te socijalne usluge¹. Socijalna je zaštita posebno usmjerena na siromašne i socijalno isključene pojedince i skupine. Kada je riječ o područjima socijalne zaštite, onda ona pokriva mirovinski sustav, zdravstvenu zaštitu, zaštitu od nezaposlenosti, zaštitu djece i obitelji, socijalnu pomoć i socijalnu skrb, zaštitu žrtava rata te još neka druga područja².

¹ Ova definicija socijalne zaštite (*social protection*) danas se koristi u Europskoj uniji, pa ju je stoga uputno prihvatiti. U socijalističkoj je Jugoslaviji "socijalna zaštita" imala uže značenje od ovog koje smo netom naveli.

² Pojam "socijalna skrb" označava usluge namijenjene ranjivim pojedincima i socijalnim skupinama, kao što su djeca, stari, bolesni, fizički i mentalno nesposobni. U Hrvatskoj se, ponekad pogrešno, pojam socijalna skrb koristi u širem značenju. Primijetimo da je u Velikoj Britaniji za "socijalnu skrb" u upotrebi termin "*personal social care*". Vidjeti više u: V. Puljiz (ur.), *Socijalna politika*, Zagreb 2005, s. 461.

Radi boljeg razumijevanja socijalne zaštite podsjetit ćemo na značenje dva srodna termina: “socijalno osiguranje” i “socijalna sigurnost”. Socijalno osiguranje (*social insurance*) označava pravo na novčane naknade i usluge koje se stječu temeljem zaposlenosti, odnosno plaćanjem doprinosa od strane osiguranika ili poslodavaca u fondove socijalnog osiguranja nastale u bismarckovskom tipu socijalne države³ (npr. fondove mirovinskog ili zdravstvenog osiguranja). S druge strane socijalna sigurnost (*social security*) obuhvaća sustave održanja dohotka (*income maintenance*). Radi se o socijalnom osiguranju, socijalnoj pomoći na osnovi provjere dohotka te univerzalnim davanjima, koja se dodjeljuju bez dohodovne provjere. Socijalna sigurnost ne podrazumijeva socijalne usluge, pa je stoga po obuhvatu uža od socijalne zaštite.

2. Nasljeđe socijalne zaštite u Hrvatskoj

Počeci socijalne zaštite u Hrvatskoj datiraju s kraja 19. stoljeća. Tada su na malobrojne zaposlene u industriji i javnim službama primijenjeni prvi socijalni zakoni Austro-Ugarske, inspirirani njemačkim bismarckovskim zakonima. U prvoj, međuratnoj, Jugoslaviji 1922. godine usvojen je Zakon o osiguranju radnika (ZOR), čija je namjena bila radničko osiguranje od glavnih socijalnih rizika. Međutim, taj se zakon počeo primjenjivati tek krajem tridesetih godina, pa praktično nije imao značajnijeg učinka⁴.

Nakon Drugog svjetskog rata, u socijalističkoj Jugoslaviji, usvojeno je opsežno socijalno zakonodavstvo, prije svega za zaposlene u državnom sektoru i članove njihovih obitelji. U socijalističkoj državi socijalno nisu bili osigurani, bar u prvom razdoblju, oni koji su radili u

³ Otto von Bismarck, pruski pa potom njemački kancelar iz druge polovine 19. stoljeća, zaslužan je za ujedinjenje Njemačke, ali i za uvođenje prvih sustavnih zakona o socijalnom osiguranju, koji se zasnivaju na doprinosima zaposlenih i poslodavaca te tripartitnom upravljanju fondovima socijalnog osiguranja.

⁴ M. Rismondo (ur.), *80 godina mirovinskog osiguranja u Hrvatskoj*, Zagreb 2002.

privatnom sektoru, dakle, masa seljaka i obrtnika. Radilo se o “dualnom društvu”, jednom sa širokim socijalnim pravima, a drugom bez njih. S druge strane, obvezno školovanje, uvedeno nakon rata, uzrokovalo je masovni prelazak mladih generacija u privilegirani industrijsko-urbani, socijalistički, kompleks društva⁵.

Socijalna prava zaposlenih u državnom sektoru bila su relativno izdašna za nerazvijenu zemlju kakva je bila Jugoslavija. Sustav socijalne sigurnosti u prvoj je fazi bio pod potpunom državnom kontrolom. Primjenjivao se koncept “socijalnog automatizma”, prema kojem će “razvoj socijalističkih društvenih odnosa” riješiti sve socijalne probleme, pa socijalna politika nije konstituirana kao zasebna javna politika⁶. U drugoj fazi razvoja jugoslavenskog socijalizma, koja je počela u prvoj polovini pedesetih, nastaju socijalne institucije i primjenjuju se programi kojima se nastoje rješavati ključni socijalni problemi, prije svega siromaštvo. Socijalna i ekonomska kriza, koja je od sredine sedamdesetih zahvatila svijet, pa tako i Jugoslaviju, dovela je do širenja i produbljavanja socijalnih problema, koje država više nije bila u stanju rješavati. Socijalistička je ekonomija sve slabije funkcionirala, na površinu društva snažno su izbili socijalni problemi, kao što je nezaposlenost, socijalna nejednakost, siromaštvo. Socijalizam nije bio u stanju ostvarivati ekonomsku akumulaciju, stoga nije mogao rješavati socijalne probleme, pa je izgubio legitimaciju za upravljanje društvom, koja se pretežno temeljila na socijalnim pravima⁷. K tome, drugi faktori, prije svega nacionalni konflikti i kontraverze oko ustrojstva zemlje, nužno su doveli do dezintegracije jugoslavenske države, koja je, nažalost, bila popraćena krvavim ratovima.

⁵ Na djelu je bila “takozvana prisilna, devijantna modernizacija kojoj su nedostajali ključni elementi, prije svega slobodno tržište i politička demokracija”. S. Zrinščak, “Socijalna politika u kontekstu korjenite društvene transformacije postkomunističkih zemalja”, *Revija za socijalnu politiku*, svezak 10 broj 2, Zagreb 2003, (139 i dalje) s.139.

⁶ B. Šefer, “Socijalna zaštita u koncepciji socijalne politike u SFRJ”; u: Škrbić, M. i dr. (ur.), *Socijalna zaštita*, Zagreb 1984, (36 i dalje), s. 46.

⁷ J. Županov, *Poslije potopa*, Zagreb 2005.

Hrvatska je u ratu 1991-1995. godine imala brojne ljudske žrtve, a pretrpjela je i ogromne materijalne štete⁸. Primjera radi, bruto društveni proizvod (BDP) je u 1993. godini pao na 59,5 % razine iz 1989. godine⁹.

Za ratno je razdoblje bio karakterističan tzv. ratni solidarizam. Brojni problemi hrvatskog društva potisnuti su tada u drugi plan, a osnovni su naponi koncentrirani na obranu zemlje, odnosno postignuće kolektivnog cilja — neovisne države. Istovremeno s ratom, u njegovoj pozadini, u zemlji se provodila pretvorba (iz društvenog u državno vlasništvo) i privatizacija državnih poduzeća. Pretvorba i privatizacija u Hrvatskoj se sada, *post festum*, ocjenjuju neuspješnima, jer su produbile ekonomsku i socijalnu krizu te oslabile koheziju hrvatskog društva.

U teškim ratnim vremenima veliku ulogu u rješavanju socijalnih problema imale su nevladine organizacije, a u tome su veoma značajne, ponajviše u zbrinjavanju prognanika i izbjeglica, bile one međunarodne, odnosno organizacije drugih zemalja. U to se vrijeme u Hrvatskoj ukorijenio civilni humanitarni sektor, koji će u narednim godinama predstavljati značajnu komponentu hrvatske socijalne politike.

⁸ Prema službenim podacima poginulo je 13010 hrvatskih vojnika i civila, a ranjeno je 34610. Ovome treba dodati 6222 osobe srpske nacionalnosti, od čega 5479 rođene u Hrvatskoj, poginule tijekom rata na suprotnoj strani fronte. D. Živić, "Izravni i migracijski demografski gubici tijekom srbijanske oružane agresije na Hrvatsku", u: D. Živić, N. Pokos, A. Mišetić (ur.), *Stanovništvo Hrvatske-dosadašnji razvoj i perspektive*, Zagreb 2005, (71 i dalje) s. 80. Ovo, vjerovatno, nisu definitivni podaci o žrtvama rata. K tome, u godinama rata u Hrvatskoj je bila ogromna masa prognanika i izbjeglica. Tako je početkom 1992. godine bilo zbrinuto oko 550 tisuća prognanika (unutar zemlje nasilno preseljene osobe) te oko 150 tisuća izbjeglica iz susjednih zemalja. Ukupna ratna šteta premašila je 65 milijardi DEM (oko 33 milijarde eura), od čega je na neposrednu materijalnu štetu otpadalo 40,2 %. G. Družić, *Hrvatska obratnica: stanje i perspektive hrvatskog gospodarstva*, Zagreb 2004, s. 58.

⁹ Veći pad bruto društvenog proizvoda od Hrvatske imale su Srbija i Crna Gora (tada Jugoslavija) te Bosna i Hercegovina. A. Pfaller, "System transformation and social protection", in: A. Pfaller, et al. (eds.), *Addressing emergency: Welfare state reforms in South Eastern Europe*, Friedrich Ebert Stiftung, 2001(216 i dalje), s. 219.

Razdoblje neposredno nakon rata, 1995-1999. godine, obilježeno je naporima na saniranju ekonomije i prevladavanja posljedica rata. Nestalo je ratnog solidarizma, a hrvatsko se društvo vratilo u normalne tokove. Ipak, kao posljedica rata i postsocijalističke tranzicije (obilježene pretvorbom i privatizacijom društvenog vlasništva) proistekli su brojni osiromašeni socijalni slojevi (stradalnici rata, nezaposleni, osiromašeni umirovljenici i druge deprivirane skupine) koje nazivamo ratnim i tranzicijskim gubitnicima. U poslijeratnim godinama oni iskazuju frustracije zbog položaja u društvu te vrše pritisak na državu radi ispravljanja u tranziciji učinjenih nepravdi. Drugim riječima, te socijalne skupine traže pravedniju preraspodjelu nacionalnog dohotka. U isto vrijeme, Hrvatska je pod snažnim pritiskom nadnacionalnih financijskih institucija, koje traže provedbu ekonomskih i socijalnih reformi, obilježenih elementima neoliberalizma. Riječ je o Svjetskoj banci i Međunarodnom monetarnom fondu (MMF). S jedne strane, unutrašnje prilike i brojno osiromašeno stanovništvo traže redistributivnu, kejnzijansku državu¹⁰, a, s druge strane, vanjske okolnosti nameću liberalnim elementima obilježenu socijalnu politiku. Na djelu su dva suprotstavljena legitimiteta, unutrašnji i vanjski, koja će u velikoj mjeri obilježiti hrvatsku postsocijalističku tranziciju.

Drugo razdoblje u razvoju socijalne politike Hrvatske bilo je dinamično i proturječno. Država se bavila stabilizacijom privrede i saniranjem urgentnih socijalnih problema, a počela je provoditi socijalne reforme prema zahtjevima nadnacionalnih faktora — “voditelja promjena” (*drivers of change*). U tom kontekstu obavljena je prva mirovinska reforma (stupila na snagu 1999. godine), koja je bila uvod u radikalniju reformu, koja je uslijedila 2002. godine. Također, obavljene su znatne promjene u zdravstvenom sustavu, s naglaskom na privatizaciji dijela zdravstvenih usluga, a također i reforme u sustavu socijalne skrbi, odnosno u razvoju socijalno-zaštitne mreže.

¹⁰ John Maynard Keynes veliki je britanski ekonomist prve polovine 20. stoljeća, koji je bio zagovornik aktivne, intervencionističke državne politike. Zahvaljujući takvom pristupu prevladana je velika kriza tridesetih godina te razvijen model poslijeratne ekonomske i socijalne politike.

Treće razdoblje u socijalno-ekonomskom razvoju Hrvatske, u vremenskom rasponu 2000-2008. godine, u znaku je stabilnog ekonomskog rasta, socijalnih reformi te postupnog uključivanja zemlje u međunarodne organizacije, pri čemu je središnje mjesto dobilo približavanje Europskoj uniji. Stope ekonomskog rasta kretale su se oko 4 % godišnje. Zahvaljujući tome Hrvatska je 2003. godine dosegla predratnu razinu razvijenosti. Nadalje, 2001. godine potpisan je Pakt o stabilizaciji i pridruživanju Europskoj uniji, 2004. godine Hrvatska je postala kandidat za članstvo, a u jesen 2005. godine počeli su pregovori o članstvu u Europskoj uniji, koji su uspješno okončani potpisivanjem pristupnog ugovora u 2011. godine. Kako sada stoje stvari, u punopravno članstvo EU Hrvatska će stupiti sredinom 2013. godine.

Može se reći da je u tom razdoblju Hrvatska ušla u fazu “konsolidiranog postsocijalizma”. U socijalnoj je politici došlo do daljnjih promjena. Restriktivne reforme izmjenjivale su se s mjerama širenja socijalnih prava i povećanja socijalnih izdataka, nastalih pod pritiskom utjecajnih socijalnih skupina, u prvom redu veterana rata (branitelja) i umirovljenika. Također je bilo značajnih promjena u obiteljskoj (populacijskoj) politici, prije svega usmjerenih na poboljšanja demografske reprodukcije.

Neki autori u slučaju Hrvatske govore o “odgođenoj europeizaciji” (*delayed europeization*), te zbog brojnih zahtjeva za povećanjem socijalnih prava, o “zarobljenoj socijalnoj politici” (*captured social policy*)¹¹.

Veliki zastoј u razvoju desio se nakon 2008. godine, kada je nastupila svjetska ekonomska i financijska kriza, koja se snažno odrazila na Hrvatsku. Kondenzirani su izraz te krize negativne stope ekonomskog rasta, koji je u 2009. godini iznosio — 6,0 %, a u 2010. godini — 1,8 %. Prema posljednjim procjenama, stopa rasta BDP-a u 2011. godini u Hrvatskoj iznosit će 0,6 %, dok su predviđanja za sljedeću 2012. godinu relativno pesimistična. Kao odgovor na krizu poduzimane su neke restriktivne mjere, prije svega redukcija plaća i mirovina. U nared-

¹¹ P. Stubbs, S. Zrinščak, “Croatia”, in: B. Deacon, P. Stubbs (eds.) *Social policy and international interventions in South East Europe*, Edward Elgar 2007, (83-102), p. 96.

nom razdoblju treba očekivati rezanja i prestrukturiranja socijalnih troškova, prije svega zbog nastojanja da se izbjegnju negativne posljedice visoke vanjske zaduženosti zemlje.

Uputno je na kraju ovog odjeljka podsjetiti da je bruto društveni proizvod Hrvatske 2010. godine prema tekućim cijenama iznosio 334,564 milijarde kuna ili 45,917 milijarde eura. BDP po glavi stanovnika iste je godine prema tekućim cijenama godine iznosio 10.394 eura¹². Hrvatska je 2010. godine, prema kupovnoj moći, ostvarila 61% prosjeka BDP-a po glavi stanovnika zemalja članica EU 27¹³. Konsolidiran državni proračun Hrvatske iznosio je 124 milijarde kuna ili 37 % BDP-a.

To je, pojednostavljeno gledano, ekonomski i socijalni okvir unutar kojeg treba analizirati socijalnu zaštitu Hrvatske.

3. Izdaci za socijalnu zaštitu u Hrvatskoj

Kretanje ukupnih izdataka za socijalnu zaštitu u posljednjih pet godina u Hrvatskoj iznosimo prema podacima iz službenih državnih izvora (Ministarstvu financija i Državnom zavodu za statistiku) te dvjema međunarodnim metodologijama (GFS i ESSPROS)¹⁴.

¹² *Statistički ljetopis 2011*, Državni zavod za statistiku, 2011. Prosječni godišnji tečaj eura u 2010. godini iznosio je 7,286 kuna, dok se pred kraj 2011. godine kretao oko 7,5 kuna.

¹³ Od postsocijalističkih zemalja članica EU, manji su BDP, u odnosu na prosjek EU, od Hrvatske prema kupovnoj moći *per capita* imale Latvija — 51 %, Litva — 57 %, Rumunjska — 46 % i Bugarska — 44 %. Kada je riječ o bivšim jugoslavenskim zemljama, onda je prosjek BDP-a *per capita* u odnosu na EU 27 bio sljedeći: Slovenija — 85 %, Crna Gora — 41 %, Makedonija — 36 %, Srbija — 35 %, Bosna i Hercegovina — 31 %. Najniži je realni bruto društveni dohodak po glavi stanovnika u Europi imala Albanija — 28 % (Eurostat, 2011).

¹⁴ GFS (Global financial statistics) je metodologija evidentiranja državnih financijskih tokova, koju je razradio Međunarodni monetarni fond. ESSPROS (Europski sustav integrirane statistike socijalne zaštite) metodologija je razvijena kasnih sedamdesetih godina za potrebe statističkog praćenja troškova socijalne zaštite u tadašnjim članicama Europske zajednice. Prednost ESSPROS metodologije je u detaljnoj razradi izdataka socijalne zaštite na

Ukupni izdaci za socijalnu zaštitu u razdoblju od 2005. do 2008. godine kretali su se između 17,5 % i 19 % bruto društvenog proizvoda. Međutim, u 2009. godini, prema GFS-u, udio troškova socijalne zaštite dosegao je 20,8 % BDP-a¹⁵. Ovaj relativni porast prije je posljedica pada BDP-a nego porasta izdataka socijalne zaštite. U Hrvatskoj, nadalje, postoji nacionalna metodologija čiji su podaci prikazani prema namjenskoj raspodjeli socijalnih izdataka. Shodno nacionalnoj metodologiji državnog proračuna te podacima Ministarstva financija, ukupni izdaci socijalne zaštite u 2008. godini bili su nešto iznad 60 milijardi kuna. Izdaci za mirovine iznosili su 32,8 milijardi kuna ili 9,6 % BDP-a, izdaci za zdravstvo 19,5 milijardi ili 5,7 % BDP-a. Dakle, mirovinski i zdravstveni izdaci činili su više od 85 % ukupnih troškova socijalne zaštite u 2008. godini. Izdaci za potpore obiteljima i djeci (porodne i roditeljske naknade i dječji doplatci) iznosili su 3,7 milijardi kuna, što je oko 1 % BDP-a, dok su izdaci socijalne skrbi iznosili 2,1 milijardi kuna, za nezaposlene 0,8 milijardi kuna, skrb za branitelje¹⁶ 0,9 milijardi, te ostali izdaci 0,4 milijardi kuna¹⁷.

Kada usporedimo podatke o izdvajanju za socijalnu zaštitu s onima u europskim zemljama, možemo zaključiti da Hrvatska u prosjeku znatno manje izdvaja za socijalnu zaštitu u odnosu na stare članice EU (2007. godine — 26,9 % BDP-a). Nadalje, usporedimo li izdvajanja za socijalnu zaštitu u Hrvatskoj s onima u 12 novih članica EU¹⁸ (prosjek

naknade, administrativne troškove, transfere drugim programima te ostale izdatke. Naknade socijalne zaštite dijele se na naknade bez provjere i naknade temeljene na provjeri materijalnih prilika. Osim toga, naknade su klasificirane na novčane, nenovčane, te na socijalne doprinose preusmjerene između pojedinih programa. Državni zavod za statistiku Republike Hrvatske krajem 2009. prvi put je objavio izdatke socijalne zaštite prema ovoj metodologiji.

¹⁵ Sudeći prema nekim pokazateljima, ukupni su troškovi socijalne zaštite premašili 21 % BDP-a.

¹⁶ Ovo su izdaci za financiranje trajnih prava branitelja koja su definirana zakonom, a u nadležnosti su Ministarstva obitelji, branitelja i međugeneracijske solidarnosti.

¹⁷ Mada su izdaci za socijalnu zaštitu u posljednje tri godine nešto porasli, kako apsolutno tako i relativno, ovi nam podaci pokazuju osnovne relativne odnose među pojedinim stavkama.

— 16,6 % BDP-a 2007. godine), zamjećujemo da su ona nešto viša. To se najvećim dijelom može objasniti posljedicama rata 1991-1995. godine. Međutim, prosjek izdataka socijalne zaštite 12 novih članica EU znatno snižavaju Bugarska i Rumunjska te baltičke zemlje koje su slijedile koncept neoliberalnih ekonomskih reformi, pa su se tako udaljile od europskog socijalnog modela, kojeg promovira Europska unija. Drugim riječima, u europskom je kontekstu prikladno Hrvatsku uspoređivati sa srodnim srednjoeuropskim tranzicijskim zemljama (slika 1).

Tablica 1
Izdaci za socijalnu zaštitu u Hrvatskoj

Godina	Izdaci socijalne zaštite (% BDP) MFIN — prema GFS, 2001. metodologiji	Izdaci socijalne zaštite (% BDP) ESSPROS — metodologija
2005	19.3	18.5
2006	18.8	18.1
2007	19.0	17.5
2008	19.1	n.a
2009*	20.8	n.a

Izvor: MFIN (godišnji izvještaji), Izvještaj MZSS-a* i DZS.

¹⁸ Riječ je o Estoniji, Latviji, Litvi, Poljskoj, Češkoj, Slovačkoj, Mađarskoj, Sloveniji, Cipru, Malti, Bugarskoj i Rumunjskoj.

Tablica 2

Struktura izdataka za socijalnu zaštitu 2008. godine prema namjeni
(Prema nacionalnoj metodologiji Ministarstva financija)

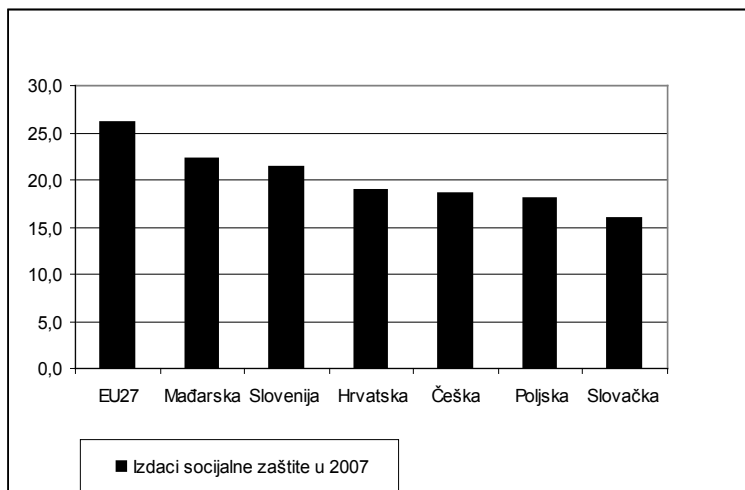
	Ukupno	Mirovine	Zdravstvena zaštita	Obiteljska zaštita*	Socijal. skrb	Nezaposlenost	Branitelji i ostalo
2008. god milijarde kuna	60.2	32.8	19.5	3.7	2.1	0.8	1.3
% BDP-a	17.6 %	9.6 %	5.7 %	1.0 %	0.6 %	0.2 %	0.4 %

Izvor: MFIN, 2010; *porodne i roditeljske naknade i doplatci za djecu.

Slika 1

Izdaci za socijalnu zaštitu u Hrvatskoj i srednjoeuropskim tranzicijskim zemljama

- % BDP-a



Izvor: Eurostat i Ministarstvo financija Republike Hrvatske

Tablica 3

Izdaci za socijalnu zaštitu u zemljama članicama Europske unije

Zemlja	Ukupno socijalna zaštita % BDP (stare članice EU) 2007	Zemlja	Ukupno socijalna zaštita % BDP (novih 12 članica EU) 2007
EU 27	26.2	EU 27	26.2
EU 15	26.9	EU 12	16.6
Austrija	28.0	Bugarska	15.1
Belgija	29.5	Češka	18.6
Danska	28.9	Estonia	12.5
Finska	25.4	Cipar	18.5
Francuska	30.5	Latvija	11.0
Grčka	24.4	Litva	14.3
Irska	18.9	Mađarska	22.3
Italija	26.7	Malta	18.1
Luxemburg	19.3	Poljska	18.1
Nizozemska	28.4	Rumunjska	12.8
Njemačka	27.7	Slovenija	21.4
Portugal	24.8	Slovačka	16.0
Španjolska	21.0		
Švedska	29.7		
Velika Britanija	25.3		

Izvor: Eurostat

Hrvatska je u pogledu izdvajanja za socijalnu zaštitu blizu prosjeka pet postsocijalističkih srednjoeuropskih zemalja, koji je 2007. godine iznosio oko 19 % BDP-a. Veća izdvajanja za socijalnu zaštitu od Hrvatske imali su Mađarska i Slovenija, a Češka i Poljska bile su na približno istoj razini, dok je Slovačka manje izdvajala.

Možemo, dakle, zaključiti da Hrvatska nema visoke izdatke za socijalnu zaštitu, kako se uobičajeno tvrdi kada se stvar gleda s ekonomističke pozicije “rezanja” socijalnih troškova. Međutim, to ne znači da ne postoje brojna otvorena strukturna pitanja, kao pitanja pravedne i učinkovite raspodjele sredstava socijalne zaštite prema kategorijama korisnika.

4. Sustavi socijalne zaštite u Hrvatskoj

Ukratko ćemo analizirati pet sustava koji čine osnovni korpus socijalne zaštite: mirovinski, zdravstveni, nezaposlenost, obiteljski i sustav socijalne pomoći i socijalne skrbi.

4.1 Mirovinski sustav

U socijalističkom je razdoblju mirovinski sustav ostvario snažnu ekspanziju. U prvoj fazi obuhvatio je zaposlene u društvenim poduzećima i službama, da bi se šezdesetih i sedamdesetih godina, mada s reduciranim pravima, proširio na poljoprivrednike i obrtnike. Odnos broja osiguranika i umirovljenika pred kraj osamdesetih bio je 3:1, a udio prosječne mirovine u prosječnoj plaći dosegao je 1987. godine najveću razinu — 78,4 %¹⁹.

U ratnom razdoblju, u prvoj polovini devedesetih godina, došlo je do dramatičnog pada broja zaposlenih, pa, dakle, i broja mirovinskih osiguranika, što se odrazilo na smanjenje prosječnih mirovina²⁰. U ratnim godinama mirovinski su troškovi znatno pali i iznosili su oko 8 % BDP-a. Poslije rata mirovinski su troškovi porasli i dosegli 2001. godine 14 %, da bi se posljednjih godina stabilizirali na razini 10-11 % BDP-a.

Usljed redukcije javnih, a u tome i mirovinskih, troškova, pod utjecajem Svjetske banke, uslijedila je 1999. godine mirovinska

¹⁹ Rismondo (bilj. 4).

²⁰ Primjera radi, prosječna je mirovina 1996. pala na 45,85 % udjela u prosječnoj plaći, što je znatno ispod razine krajem osamdesetih godina.

reforma, koju nazivamo malom ili parametarskom. Radilo se o uobičajenim mjerama podizanja dobi odlaska u mirovinu, produljenju razdoblja obračuna mirovina, promjeni formule indeksacije, zaoštavanju kriterija za stjecanje invalidske mirovine i sl. Ta je reforma pridonijela financijskoj održivosti sustava, koji je bio ozbiljno ugrožen. Druga faza mirovinske reforme uslijedila je 2002. godine. Tada je, pored prvog stupa tekuće raspodjele (PAYGO)²¹, uspostavljen drugi stup kapitalizirane mirovinske štednje, u koji je propisana uplata četvrtine mirovinskog doprinosa (5 %), koji sada ukupno iznosi 20 % bruto plaće. Pored toga, uveden je treći stup dobrovoljne mirovinske štednje, u kojeg uplaćuju osiguranici koji se dodatno osiguravaju za slučaj starosti. Međutim, nakon reforme pojavile su se značajne distorzije u mirovinskom sustavu, koje su se posljednjih godina ispravljale novim zakonima. Ovdje izdvajamo dvije takve krupne greške u mirovinskom sustavu: prva je za posljedicu imala tzv. “mirovinski dug”, nastao u doba vlade Nikice Valentića²² u vrijeme rata, koji se, nakon odluke Ustavnog suda, posljednjih godina vraća starijim umirovljenicima. Druga je greška bilo zaostajanje “novih mirovina” koje je uslijedilo nakon prve mirovinske reforme 1999. To je zaostajanje ispravljeno 2008. uvođenjem dodatka na “nove mirovine”, čija je visina vezana za godinu umirovljenja²³. Treba reći da su ove korekcije mirovinskog sustava dovele do osjetnog povećanja mirovinskih troškova, pa je stoga ponovno bila ugrožena financijska održivost sustava. Zato su u posljednje vrijeme, kada je ekonomska kriza ozbiljno

²¹ PAYGO je engleska skraćenica izraza “*pays as you go*” (plati kako stigne). Ta se kratica uobičajila za mirovinski sustav tekuće raspodjele, prema kojem sadašnji osiguranici svojim doprinosima neposredno plaćaju tekuće mirovine sadašnjih umirovljenika. Nasuprot tome, kapitalizacija mirovina podrazumijeva da se plaćeni doprinosi osiguranika kumuliraju na njihovim računima u mirovinskim fondovima iz kojih im se, nakon umirovljenja, isplaćuju mirovine.

²² Nikica Valentić je bio predsjednik hrvatske vlade u razdoblju 1993-1995.

²³ Ovisno o godini umirovljenja nakon 1999. uveden je posebni dodatak na mirovine u rasponu 4-27 % iznosa mirovine, koji je zakonom iz 2011. uključen u iznos redovnih mirovina.

podigla Hrvatsku, usvojene neke mjere redukcija viših kategorija mirovina²⁴.

Navodimo nekoliko podataka koji indiciraju stanje hrvatskog mirovinskog sustava:

— omjer osiguranika i umirovljenika (ožujak 2010)	1,26:1,0
— udio prosječne mirovine u prosječnoj plaći ²⁵	42,0 %
— udio mirovinskih troškova u BDP-u	10,5 %
— korisnici mirovina pod posebnim uvjetima (prosinac 2009)	15,3 %

Glavni su izazovi koji stoje pred hrvatskim mirovinskim sustavom: (1) niska stopa nezaposlenosti te promjena strukture zaposlenih, (2) starenje stanovništva i (3) nepovoljna struktura umirovljenika.

Stopa zaposlenosti u Hrvatskoj je znatno niža nego u zemljama Europske unije. Naime, u radnom kontingentu u dobi 15-64 godine 2010. godine Hrvatska je imala 54,0 % zaposlenih, dok je u EU 27 ta stopa iznosila 64,2 %. Nadalje, u Hrvatskoj je u osjetnom porastu tzv. atipična zaposlenost. Primjera radi, prema podacima za 2004. godinu od 115 tisuća novozaposlenih samo je njih 13,9 % dobilo posao na neodređeno vrijeme, dok su se ostali zaposlili u fleksibilnim oblicima rada²⁶. Ovakvo stanje na tržištu rada veliki je izazov za hrvatski mirovinski sustav, utoliko što je on utemeljen na pretpostavci trajne zaposlenosti odnosno kontinuiranog plaćanja doprinosa, dok nesigurna nezaposlenost, koja se sve više širi, to dovodi u pitanje²⁷.

²⁴ Takva mjera bio je tzv. krizni porez uveden 2009. Naime, na mirovine između 3 i 6 tisuća kuna nametnut je porez od 3 %, a na one iznad 6 tisuća porez od 6 %. Taj je porez ukinut 2010. godine. Druga mjera bila je podizanje dobne granice prilikom odlaska žena u starosnu mirovinu sa 60 na 65 godina i to postupno u razdoblju do 2030. Treća mjera bila je zaoštavanje (penalizacija) uvjeta za odlazak u prijevremenu mirovinu, odnosno stimuliranje ostanka u statusu zaposlenosti nakon propisane dobi odlaska u mirovinu.

²⁵ Prema novijim podacima udio prosječne mirovine u prosječnoj plaći pao je ispod 40 %.

²⁶ V. Puljiz, *Vrijeme nesigurnog rada*, Le monde diplomatique, Zagreb septembar 2006.

²⁷ R. Castel, *Les métamorphoses de la question sociale*, Fayard, Pariz 1955.

Starenje stanovništva drugi je krupni izazov mirovinskog sustava, kako u drugim europskim zemljama tako i u Hrvatskoj. Procjena je da je udio stanovnika starijih od 65 godina 2008. godine bio 17,2 %, a prognoze su da će njihov udio 2050. godine doseći 24,3 % sveg stanovništva. Prosjek očekivanog trajanja života je oko 75 godina (žena 79,6, a muškaraca 72,4 godine)²⁸. Drugim riječima, sve veći broj starih ljudi uzrokuje povećanje koeficijenta ovisnosti starijeg o radnom kontingentu stanovništva. Ovdje treba reći da će hrvatski mirovinski sustav, uostalom kao i mirovinski sustavi u drugim zemljama, pogoditi umirovljenje poslijeratnih brojnih “*baby boom*” generacija tijekom sljedećih dvadesetak godina. Poznato je da iza njih slijede znatno malobrojnije “*baby bust*” generacije, koje će snositi povećani teret mirovinskih troškova.

Nepovoljna struktura umirovljenika treći je izazov hrvatskog mirovinskog sustava. Naime, Hrvatska bilježi znatno veći udio izdataka za invalidske i obiteljske mirovine u odnosu na zapadnoeuropske zemlje²⁹. Nadalje, Hrvatska ima velik broj umirovljenika koji su mirovinu stekli pod posebnim uvjetima (tzv. privilegirane mirovine). Prema podacima za 2010. godinu, takvih je bilo oko 180 tisuća, a među njima je najbrojnija kategorija branitelja Domovinskog rata kojih je do sada oko 70 tisuća otišlo u mirovinu. Mirovine branitelja osjetno su više nego mirovine onih koji su mirovinska prava stekli po Zakonu o mirovinskom osiguranju, dakle, na osnovi radnog staža. Posljedica nepovoljne strukture umirovljenika relativno su visoki troškovi mirovinskog sustava, na jednoj, te niska razina mirovina, na drugoj strani.

Predviđanja o trendovima u hrvatskom mirovinskom sustavu relativno su nepovoljna, pa će za ostvarenje primjerenih mirovina u narednim godinama trebati poduzeti niz mjera koje će promijeniti

²⁸ Projekcije nagovještavaju da će se prosječno očekivano trajanje života svake godine povećavati za 1,5 mjeseci, dakle svakih deset godina za nešto više od godinu dana.

²⁹ Tako je Hrvatska za starosne mirovine 2007. trošila 60,6 % svih mirovinskih izdataka, a zemlje EU 15 u 1999. godini 75,3 %. Preostali su izdaci za obiteljske i invalidske mirovine (HZMO, 2007, Eurostat, *Statistiques en bref*, 2002/6).

sadašnje odnose u mirovinskom sustavu i učiniti ga pravednijim i financijski održivim³⁰.

4.2 Zdravstvena zaštita

Zdravstvena je zaštita drugi po važnosti sustav socijalne zaštite. Tri su razloga, pored financijskih izdataka, koji o tome govore. Prvi je da je zdravlje najveća vrijednost, kojoj se u suvremenom svijetu posvećuje sve više pažnje. Drugi je razlog što je zdravstvena zaštita ne samo skupa nego što njeni troškovi najbrže rastu što zbog starenja stanovništva što zbog sve skupljih zdravstvenih tehnologija i lijekova, koje primjenjuje suvremena medicina. Treći je razlog u tome što su suvremeni europski zdravstveni sustavi uglavnom socijalizirani, a u mnogim zemljama univerzalni, pa, dakle, obuhvaćaju sve građane. Uostalom, pravo na zdravstvenu zaštitu imaju svi građani Hrvatske.

Zdravstvena se zaštita, kao i mirovinsko osiguranje, u nas postupno širila. U prvom razdoblju socijalizma zdravstvena je zaštita obuhvaćala zaposlene u državnom, kasnije društvenom sektoru, i članove njihovih obitelji. Osnovno zdravstveno osiguranje poljoprivrednika uvedeno je 1960. godine, a do ujednačavanja njihovih zdravstvenih prava s radničkim došlo je 1980. godine. Troškovi zdravstvenog osiguranja iznosili su 1976. godine 5,65 % BDP-a, što je bio relativni udjel kao i u nekim zapadnim zemljama, a veći od prosjeka u drugim jugoslavenskim republikama, izuzev Slovenije³¹.

³⁰ O tome svjedoči podatak prema kojem će se takozvana zamjenska stopa za mirovine na osnovi 40 godina radnog staža, koja je u 2010. iznosila 55 % u odnosu na prosječne plaće, smanjiti na 38 % u 2050. U skorašnjoj studiji o stanju i perspektivama mirovinskog sustava u Hrvatskoj, kojoj je jedan od autora i pisac ovog teksta, u kojoj je navedena takva projekcija kretanja prosječne starosne mirovine, navodi se deset mjera koje država dugoročno treba poduzeti da bi se mirovinski sustav stabilizirao i učinio financijski i socijalno održivim. D. Nestić (ur.), *Izazovi i mogućnosti za ostvarenje primjerenih starosnih mirovina u Hrvatskoj*, Zagreb 2011.

³¹ S. Zrinščak, "Zdravstvena politika", u: Puljiz, V. (ur.) *Socijalna politika Hrvatske*, Zagreb 2008, (119 i dalje) s. 127.

U Hrvatskoj je nakon stjecanja neovisnosti ključna zdravstvena reforma provedena 1993. godine. Najveće su se promjene dogodile u vlasništvu nad zdravstvenim ustanovama. Naime, došlo je do djelomične privatizacije zdravstvene zaštite. Propisano je da u privatnom i mješovitom vlasništvu mogu biti sve zdravstvene ustanove koje su pripadale županijama, osim domova zdravlja, hitne medicinske pomoći, zavoda za javno zdravstvo i transfuzijsku medicinu. Financiranje zdravstva temeljilo se na obveznim zdravstvenim doprinosima. K tome, zdravstvo je dobivalo dodatne prihode iz proračuna te iz participacije osiguranika. Sredstva su se akumulirala u Hrvatskom zavodu za zdravstveno osiguranje, odakle su se distribuirala zdravstvenim subjektima i korisnicima. Zakon je uveo dobrovoljno zdravstveno osiguranje, ali na taj način prikupljena sredstva nisu bila značajnijeg opsega. Ukratko, u Hrvatskoj se radilo o “opreznj privatizaciji”, koja je pozitivno ocijenjena od strane Svjetske banke³².

Na osnovi zdravstvenog osiguranja, osim prava na zdravstvenu zaštitu, osiguranici ostvaruju pravo na naknadu plaće tijekom bolovanja, naknadu putnih troškova vezanih uz korištenje zdravstvene zaštite, pomoć za opremu novorođenog djeteta te naknadu za pogrebne troškove.

Početak dvijetisućitih godina došlo je do izmjene zdravstvenih zakona, kojima su, pored ostalog, povećani iznosi participacije korisnika zdravstvenih usluga te je uvedeno dopunsko zdravstveno osiguranje. Osnovni je cilj bio smanjiti javne zdravstvene troškove, koji su dosegli 9 % BDP-a. Bilo je još nekih promjena koje se tiču decentralizacije zdravstva te zdravstvenih fondova, koji su izgubili raniji izvanproračunski status. U Nacionalnoj strategiji razvitka zdravstva 2006-2011. godine³³ upozorava se na probleme zdravstvene zaštite, kao što je prostorna neujednačenost s obzirom na dostupnost zdravstvenih usluga, smanjenje usluga primarne zaštite, nedostatno razvijena zdravstvena preventiva i slično. Uvedene su liste lijekova, koji su podijeljeni na besplatne te lijekove čiji dio cijene plaćaju korisnici

³² World Bank. *Health policy note. Document No. 19505 – HR.* 1999.

³³ Nacionalna strategija razvitka zdravstva 2006-2011, *Nar. nov.* 72/2006.

zdravstvenih usluga. U Strategiji je upozoreno na visoke zdravstvene troškove te predimenzioniranu ulogu države u financiranju zdravstva. “Jedno od glavnih načela je uspostava integrirane zdravstvene zaštite, a što uključuje jačanje primarne zdravstvene zaštite kao osnovnog elementa integrirane skrbi i uspostava učinkovite kontrole nad korištenjem sekundarnih i tercijarnih kapaciteta i općom potrošnjom zdravstva te rješavanje do 80 % slučajeva u primarnoj zdravstvenoj skrbi”³⁴.

Evo nekoliko osnovnih pokazatelja o zdravstvenoj zaštiti Hrvatske u 2010. godini³⁵:

— broj liječnika na 100 tisuća stanovnika	221
— broj bolničkih kreveta na 100 tisuća stanovnika	565
— ukupni izdaci za zdravstvenu zaštitu	20,2 mlrd kuna
— udjel javnih izdataka za zdravstvenu zaštitu u BDP- u	6,0 %

Riječ je o javnim zdravstvenim troškovima, kojima treba dodati privatne izdatke osiguranika, koji čine nešto više od 1 % BDP-a.

U usporedbi s razvijenim zapadnoeuropskim zemljama Hrvatska zaostaje u pogledu broja liječnika te bolesničkih kreveta. No, s druge strane, u usporedbi sa postsocijalističkim zemljama, ona je u nešto povoljnijem položaju: otprilike na razini Poljske i Slovenije. Isto tako, privatni izdaci za zdravstvenu zaštitu manji su nego u većini europskih zemalja.

Kada je riječ o uspješnosti zdravstvene zaštite, onda Hrvatska relativno povoljno stoji. Jedan od indikatora uspješnosti zdravstva je očekivano trajanje života, koje je u Hrvatskoj 2004. godine, kako je već navedeno, bilo 75 godina. Od postsocijalističkih zemalja bolje su stajale Slovenija i Češka. Isto se može reći za mortalitet djece do pete godine, koji je iste godine bio 7 promila. Vrijedi, konačno, napomenuti da je Hrvatska po ukupnim dostignućima zdravstvenog sustava, a prema rang listi Svjetske zdravstvene organizacije, 1997. godine zauzimala 43. mjesto (Češka je bila 48, a Slovenija 38).

³⁴ Zrinščak (bilj. 31), s. 138.

³⁵ *Statistički ljetopis 2011.*

Ipak, hrvatska zdravstvena zaštita ima dosta slabosti. Jedna od njih je u već spomenutom pristupu zdravstvenim uslugama. To se ogleda u dugim listama čekanja, posebno na veće medicinske zahvate³⁶. Istraživanja su također pokazala da su razlike među korisnicima prema dohodovnom statusu u pristupu zdravstvenim uslugama osjetno veće nego u razvijenim zemljama Europske unije. Hrvatska je u tom pogledu na razini četiri južноеuropske članice EU (Italija, Grčka, Portugal i Španjolska)³⁷. Drugim riječima, u budućim reformama zdravstvene zaštite Hrvatska treba voditi računa ne samo o organizaciji i financiranju zdravstvene zaštite, nego i o prevladavanju njenih sadašnjih slabosti, od kojih je najvažnija ona koja se tiče dostupnosti zdravstvenih usluga siromašnijim građanima kao i onima koji žive u nerazvijenim područjima.

4.3 Socijalna zaštita nezaposlenih

Nezaposlenost kao socijalni rizik u europskim je zemljama priznat kao posljednji od klasičnih socijalnih rizika (bolest, starost, invalidnost, nezaposlenost)³⁸. U početku je osiguranje za slučaj nezaposlenosti bilo dobrovoljno, da bi u većini europskih zemalja postalo obvezno tek nakon Drugog svjetskog rata.

Danas se nezaposlenost tretira kao jedan od tri ključna socijalna problema u svijetu, pored siromaštva i socijalne isključenosti³⁹.

³⁶ U vrijeme pisanja ovog priloga, a nakon provedenih parlamentarnih izbora, novi ministar zdravstva Ranko Ostojić upravo je smanjenje lista čekanja izdvojio kao prioritet svoje zdravstvene administracije.

³⁷ Z. Šućur, S. Zrinščak, *Differences that hurt: Self-perceived health inequalities in Croatia and European Union*, Croatian Medical Journal Vol. 48 No. 5, Zagreb 2007, ss. 143-151.

³⁸ Zanimljivo je da sve do kraja devetnaestog stoljeća u velikim zapadnim jezicima nije postojao pojam "nezaposlenost", nego je on tada konstruiran. Puljiz (bilj. 2), s. 239.

³⁹ Naime, na Svjetskom *summitu* o socijalnom razvoju, održanom 1995. u Kopenhagenu, osnovna pažnja posvećena je siromaštvu, nezaposlenosti i socijalnoj isključenosti.

Uostalom, upravo je zapošljavanje najvažniji instrument u suzbijanju siromaštva i socijalne isključenosti.

Poznato je da je zbog ekonomske krize nezaposlenost u europskim zemljama posljednjih godina osjetno porasla.

Ovdje ćemo iznijeti dva ključna podatka koja indiciraju stanje (ne) zaposlenosti u Europi i u Hrvatskoj. Prvi je stopa zaposlenosti u radnom kontingentu stanovništva 15-64 godine. U EU 27 stopa je zaposlenosti krajem 2010. godine iznosila 64,2 % i opala je u odnosu na 2007. godinu za 1,3 %. Istovremeno je stopa zaposlenosti u Hrvatskoj krajem 2010. godine iznosila 54,0 %, dok je 2007. godine bila 57,1 %. Drugi je podatak o stopi anketne nezaposlenosti, kako je definirana Međunarodna organizacija rada. Tako je prema toj definiciji krajem 2011. godine stopa anketne nezaposlenosti u EU 27 iznosila 9,8 %, a u Hrvatskoj 13 %⁴⁰.

Ovdje iznosimo osnovne podatke o (ne)zaposlenosti u Hrvatskoj uprosječene na razini 2010. godine:

— aktivno stanovništvo	1 743 879
— zaposleni	1 432 454
— nezaposleni	302 425
— stopa registrirane nezaposlenosti	17,4 %

Od ukupnog broja nezaposlenih 54,8 % činile su žene, a 45,2 % muškarci. Kada je riječ o dobnoj strukturi, onda se posljednjih godina broj nezaposlenih najviše povećao među mladima, tj. dobnim skupinama između 15 i 34 godine te onim s višim i visokim obrazovanjem. Nepovoljni su i pokazatelji o nezaposlenima prema vremenu trajanja nezaposlenosti. Tako je više od tri godine 2010. godine bilo 25,6 %, a između jedne i tri godine 23,8 % svih nezaposlenih⁴¹. Drugim riječima, dugotrajna je nezaposlenost obuhvatila gotovo polovinu od svih nezaposlenih.

U osnovi postoje dvije vrste politike prema nezaposlenima. Prva se sastoji od naknada i još nekih prava nezaposlenih, pa se može okva-

⁴⁰ Eurostat, 2011.

⁴¹ Hrvatski zavod za zapošljavanje, *Godišnjak 2010*. Dostupno na http://www.hzz.hr/DocSlike/HZZ_Godisnjak_2010.pdf.

lificirati kao pasivna, dok drugu politiku čine mjere koje, neposredno ili posredno, vode ponovnom zapošljavanju, pa se naziva aktivnom politikom⁴².

Prava koje imaju nezaposleni koji su već radili: naknade, mirovinsko osiguranje, pomoć i naknada troškova tijekom obrazovanja, jednokratna pomoć i naknada putnih i selidbenih troškova.

Najznačajnije je pravo naknada za nezaposlenost. Vrijeme trajanja i visina naknade ovise o iznosu plaće te prethodnom radnom stažu. Isto tako, postoji minimalna i maksimalna naknada za nezaposlenost. Prosječno isplaćena naknada u 2010. godini iznosila je 1506,9 kuna. Godine 2007. minimalna je naknada za nezaposlenost određena na razini 1200 kuna. Međutim, pravo na novčanu naknadu koristilo je u 2010. godini samo 78439 ili 26 % svih nezaposlenih⁴³.

Znatno su efektivnije aktivne mjere prema nezaposlenima. One podrazumijevaju posredovanje pri zapošljavanju, informiranje i savjetovanje, obrazovanje (prekvalifikaciju), stimulacije i kreiranje nove zaposlenosti. U Hrvatskoj je nakon stjecanja neovisnosti bilo nekoliko programa zapošljavanja. Tako se uobičajeno navode četiri vala aktivnih politika zapošljavanja. Te su politike bile diskontinuirane. Pored toga, aktivnim je mjerama bio je obuhvaćen relativno mali broj korisnika. Taj je broj u razdoblju nakon 2000. godine varirao između 8 tisuća (2000) i 28 tisuća (2003), što znači da je bilo obuhvaćeno 2-8 % nezaposlenih. Izdvajanja za mjere aktivne politike relativno su niska. Najviše je utrošeno 2007. godine — 0,19 % BDP-a, dok su 2006. i 2007. godine ti izdaci činili 0,06 odnosno 0,08 % BDP-a⁴⁴. To je znatno manje nego što se za aktivne politike zapošljavanja izdvaja u europskim zemljama⁴⁵. Ocjena je da su programi aktivne politike zapošljavanja, osim što su bili diskontinuirani, neselektivni, u njima

⁴² Puljiz (bilj. 2).

⁴³ Hrvatski zavod za zapošljavanje (bilj. 41).

⁴⁴ T. Matković. *Politika zapošljavanja i nezaposlenost*. U: Puljiz, V. (ur.) *Socijalna politika Hrvatske*, Zagreb 2008, ss. 163-218.

⁴⁵ Tako su npr. izdaci za aktivne politike zapošljavanja u EU 15 (starim članicama) 2005. godine iznosili 0,54 % BDP-a, a u novih 10 članica između 0,1 i 0,2 % BDP-a. Matković (bilj. 44), s. 192.

su dominirale subvencije. Mjerama aktivne politike nedostajalo je usmjerenosti na određene, posebno ranjive i slabo zapošljive, socijalne skupine. Konačno, nije se provodila evaluacija rezultata provedbe programa, koja bi pomogla u njihovom usmjeravanju.

Ako zbrojimo ukupne izdatke za javnu politiku, pasivnu i aktivnu, prema nezaposlenima onda su oni u razdoblju 1997-2004. varirali oko 0,6 % BDP-a. To je nekoliko puta manje od izdataka za te namjene u EU.

Kako se Hrvatska sve više suočava s problemima fleksibilnog, nesigurnog rada, to je u posljednje vrijeme bilo nekoliko rasprava o mogućnostima primjene koncepta fleksigurnosti⁴⁶. Međutim, aktualna ekonomska kriza te povećana nezaposlenost potisnuli su u drugi plan moderne europske koncepte borbe protiv nezaposlenosti, budući da oni zahtijevaju znatno veća sredstva za državnu intervencije na tržištu rada.

4.4 Obiteljska politika

Obiteljsku politiku definiramo kao skup mjera kojima država djeluje u korist obitelji, prije svega obitelji s djecom. Od obiteljske treba razlikovati populacijsku (ili demografsku) politiku koja je usmjerena, bar kad je riječ o Europi, na povećanje broja i poboljšanje strukture stanovništva⁴⁷. U određenim se mjerama obiteljska i populacijska politika podudaraju, ali postoje i razlike među njima.

Kao i u drugim područjima socijalne zaštite, glavne mjere obiteljske politike, prije svega za zaposlene i članove njihovih obitelji, uvedene su nakon Drugog svjetskog rata. Tako su u socijalističkom razdoblju uspostavljena prava na porodne i roditeljske dopuste i naknade, dječje doplatke. Također su utemeljene ustanove za zbrinjavanje djece i starih

⁴⁶ V. Franičević, V. Puljiz, *Rad u Hrvatskoj: pred izazovima budućnosti*, Zagreb 2009.

⁴⁷ U nerazvijenim zemljama populacijska politika u pravilu za cilj ima smanjenje broja stanovnika. Primjer su Kina i Indija. V. Puljiz, "Obiteljska politika", u: Puljiz, V. (ur.) *Socijalna politika*, Zagreb 2005 (317 i dalje), ss. 317-318.

ljudi, a primjenjivane su i neke druge mjere potpore obiteljima s djecom⁴⁸.

Postavlja se pitanje: zašto je obiteljska politika postala važan dio sustava socijalne zaštite? Radi se o tome da je danas u europskim zemljama znatno promijenjena obiteljska struktura. Obitelj je izgubila neke važne funkcije koje su joj nekada pripadale, ona je postala nesigurna. Socijalni analitičari zapažaju da se od temeljnih društvenih institucija upravo obitelj najbrže mijenja. Utoliko obitelj danas “proizvodi” sve više socijalnih problema koje društvo mora rješavati, dok ih je nekada, kao primarna socijalna skupina, obitelj sama rješavala ili pak amortizirala.

Iznijet ćemo nekoliko osnovnih pokazatelja o obiteljima i demografskoj reprodukciji u Hrvatskoj:

— stopa nataliteta (rođenih na tisuću stanovnika) 2010.	9,8
— stopa mortaliteta (umrlih na tisuću stanovnika) 2010.	11,8
— prirodni priraštaj na tisuću stanovnika 2010.	-2,0
— stopa fertiliteta (broj djece koje rodi jedna žena) 2008	1,47
— stopa nupcijaliteta (sklopljeni brakovi na tisuću stanovnika) 2010	5,0
— stopa divorcijaliteta (razvedeni na tisuću sklopljenih brakova) 2010	23,0

Nadalje, danas žene sve kasnije stupaju u brak i starije rađaju djecu. Godine 2003. u Hrvatskoj je 68 % žena prvi put stupalo u brak do

⁴⁸ Koliko su za radničke obitelji s djecom bili značajni dječji doplatci, svjedoči podatak da su izdaci za njih 1952. i 1953. godine činili 4,6 % BDP-a. Nadalje, 1954. dječiji su doplatci činili 25 % dohotka radničkih obitelji s djecom. S. Zrinščak, “Obiteljska politika”, u: Puljiz, V. (ur.) *Socijalna politika Hrvatske*, Zagreb 2008 (279 i dalje), ss. 284-285.

pedesete godine, a danas je taj postotak sigurno niži⁴⁹. Paralelno s time porastao je broj izvanbračnih zajednica te izvan braka rođene djece. Može se reći da je na djelu proces deinstitucionalizacije braka odnosno pluralizacija obiteljskih oblika⁵⁰. K tome, sve su češće jednoroditeljske obitelji s djecom (15,1 % 2001. godine). Znatno se smanjila prosječna veličina kućanstva. (Prema prvim rezultatima popisa stanovništva iz 2011. godine iznosila 2,8 članova.) Samačkih je kućanstava 2001. godine bilo 21 % od ukupnog broja.

Ovaj kratki osvrt na promjene u hrvatskoj obitelji mogli bismo zaključiti lakonskom ocjenom francuskog autora L. Roussela: "Tako se ljudi sada manje i kasnije žene; razvode se više i ranije; imaju manje djece i rađaju ih u kasnijoj dobi; rjeđe se ponovno žene nakon razvoda"⁵¹.

Na promjene u strukturi obitelji i obiteljskim odnosima u najvećoj je mjeri utjecalo masovno školovanje i zapošljavanje žena, postignuće njihovih individualnih sloboda, ostvarivanje identiteta izvan kuće. Zato se danas kao jedan od temeljnih ciljeva obiteljske politike u europskim zemljama postavlja usklađivanje obiteljskih i vanjskih radnih obveza te preraspodjela kućanskih poslova između muškaraca i žena.

Obiteljske politike u Europi u pravilu se sastoje od tri skupine mjera. Prvu skupinu čine porodni i roditeljski dopusti i naknade, drugu čine dječji doplatci i poreske olakšice, a treću usluge djeci i obiteljima. Ovisno o njihovom opsegu i kvaliteti možemo suditi o tipu obiteljske politike u pojedinoj zemlji.

Ovdje nećemo nabrajati sve te mjere, nego ćemo se zadržati na osnovnim pokazateljima i njihovoj ocjeni.

⁴⁹ Za stanje obitelji karakteristična je stopa "primonupcijaliteta" (prvog stupnja u brak do 50 godina). Primjerice, ta je stopa 2003. u Bugarskoj iznosila 50 %, Češkoj 48 %, Litvi 46 % i u Sloveniji 41 % (Council of Europe, 2005, s. 65).

⁵⁰ Singly socijalno-psihološke promjene vezane uz brak objašnjava sljedećim riječima: "Brak nije atraktivan utoliko što se doživljava kao moguće zatvaranje u unaprijed određene uloge. Nasuprot tome su konkubinac — slobodna veza, kohabitacija — cijenjeni jer se doživljavaju kao manje rigidni". F. Singly, *Sociologie de la famille contemporaine*, Nathan Université, 1994, s. 54.

⁵¹ L. Roussel, *La famille incertaine*, Editions Odile Jacob, Pariz 1989, s. 81.

Kada je riječ o *porodnim i roditeljskim dopustima te naknadama* možemo reći da su one u Hrvatskoj dosta izdašne i da bitno ne zaostaju za onima u europskim zemljama. Porodne naknade, u nešto manjem iznosu, ostvaruju ne samo zaposlene majke, nego i one nezaposlene te poljoprivrednice. Naime, pokazalo se da se od ovih mjera obiteljske (populacijske) politike očekuje da utječu na demografske trendove, pa je to postalo područje nadmetanja političkih stranaka u borbi za osvajanje vlasti.

U pogledu *dječijih doplataka* treba reći da se oni u Hrvatskoj dodjeljuju na osnovi tri dohodovna kriterija. Povoljniji tretman imaju djeca s invaliditetom te djeca branitelja iz Domovinskog rata. Također se za veći broj djece dodjeljuje tzv. pronatalitetni doplatk. U studenom 2011. godine dječje je doplatke ostvarivalo 400 039 djece, a prosječna je visina dječjeg doplatka iznosila 361,80 kuna. Mjesečno se za tu namjenu trošilo oko 145 milijuna kuna.

U poreznom sustavu Hrvatske priznaju se olakšice za uzdržavane članove obitelji, pa dakle i za djecu. Zanimljivo je da porezne olakšice na djecu idu u prilog bogatijih obitelji s više djece⁵².

U modernim obiteljskim politikama sve se više pažnje poklanja uslugama za obitelj i djecu. Može se reći da Hrvatska u tom pogledu dosta zaostaje za europskim standardima. Primjera radi, školske godine 2006/2007. u ustanovama je bilo 15,2 % djece do dvije godine, 47,3 % djece između dvije i tri godine te 46,1 % djece u dobi pet do šest godina (s predškoolom bilo ih je 61,8 %). Većina predškolskih institucija je u vlasništvu lokalne uprave, a postoje i privatni vrtići te vrtići u vlasništvu Crkve. Posljednjih nekoliko godina proširena je mreža obiteljskih centara, koji obavljaju preventivni i savjetodavni rad s djecom.

⁵² Tako na primjer obitelj s petero djece s višim primanjima po osnovi dječjih doplataka i poreskih olakšica ostvaruje veće naknade nego siromašna obitelj s istim brojem djece, a koja nema dohotke koji ulaze u razrede oporezivanja. Zrinščak (bilj. 31), s. 317. Stoga ne treba čuditi da neke skandinavske zemlje nemaju poreznih olakšica za djecu, a ipak su njihove obiteljske politike najučinkovitije. G. Esping-Andersen (ed.), *Welfare state in transition. National adaptation in global economies*, 1996, Sage.

Analitičari obiteljske politike upozoravaju da Hrvatska treba razvijati obiteljsku politiku koja će se manje oslanjati na kompenzaciju troškova za djecu, kako je to pretežno do sada bilo, a više na ulaganju u nove generacije koje predstavljaju osnovni socijalni kapital društva. Takva se politika može graditi na tri temeljne pretpostavke: zapošljavanju žena (europski model “dva hranitelja” ili “jednog i pol hranitelja”), jednakopravnosti spolova i razvijenim uslugama za djecu. Upravo širenje usluga za djecu, u čemu će sudjelovati kako država tako i nevladine udruge, znači uspostavljanje moderne obiteljske politike, koja, kako iskustva nekih zemalja pokazuju, donosi pozitivne demografske učinke⁵³.

5.4 Socijalna pomoć i socijalna skrb

Sustavi socijalne zaštite o kojima je do sada bilo riječi predstavljaju primarnu mrežu socijalne sigurnosti koja štiti građane od glavnih socijalnih rizika. Socijalna pomoć je “mreža ispod mreža” socijalne sigurnosti. S. Sipos je definira na sljedeći način: “Socijalna pomoć uključuje transfere koji se ne temelje na osiguranju te institucionalnu skrb za ljude koji se ne mogu starati o sebi ili ne mogu plaćati takvu skrb”⁵⁴. Obično se socijalna pomoć dodjeljuje nakon provjere resursa.

Za razumijevanje sustava socijalne pomoći potrebno je prethodno nešto reći o siromaštvu i socijalnoj isključenosti.

⁵³ S tim u vezi vrijedi citirati Esping-Andersena: “Najizglednija komponenta uspješne strategije na duži rok je maksimizacija mogućnosti zapošljavanja žena. Pored toga što odgovara težnji žena za financijskom autonomijom i nastavkom profesionalne karijere, društvo je na dobitku jer zaposlenost žena smanjuje dječje siromaštvo i poboljšava omjer aktivnih i neaktivnih stanovnika” (G. Esping-Andersen, *Socijalna država za XXI. stoljeće?*, u: S. Zrinščak, (ur.), *Socijalna država u 21. stoljeću – privid ili stvarnost?*, Zagrebu 2006, s. 43). Uostalom, zemlje s modernom obiteljskom politikom, kao što su Francuska i Švedska, imaju veće stope nataliteta od onih koje se oslanjaju na kompenzacijske obiteljske politike.

⁵⁴ S. Sipos, *Social assistance in Hungary*. Paper presented at “Human development week: Social assistance and targeting panel: Decentralization of public services panel”, 1997, 26 March, s. 1.

Siromaštvo je takvo stanje u kojem pojedinci, obitelji ili šire socijalne skupine ne mogu zadovoljiti svoje egzistencijalne potrebe, pa im je potrebna pomoć društvene zajednice. Postoje različite definicije siromaštva, kao što je apsolutno, relativno ili subjektivno siromaštvo. S druge strane, *socijalna isključenost* je stanje prekida socijalnih veza, kada pojedinci ili skupine ispadaju iz socijalnih mreža ili institucija, pa ne sudjeluju u društvenom životu⁵⁵.

U Europi se prag siromaštva definira na razini 60 % medijana nacionalnog dohotka po glavi stanovnika⁵⁶. Svi oni koji su ispod tog praga smatraju se siromašnima. Prema tom kriteriju u EU 27 godine 2008. bilo je 84 milijuna ili 17 % siromašnih. Primjera radi, prag siromaštva po jednoj odrasloj osobi iznosio je mjesečno u Švedskoj 1000 eura, Austriji 950 eura, Rumunjskoj 100 eura, a u Hrvatskoj oko 280 eura. Prema tom kriteriju u Hrvatskoj je iste godine bilo 17,4 % siromašnih. Međutim, procjena je da je ispod praga siromaštva 2009. godine bilo 18 % stanovnika, a izvjesno je da je taj broj u međuvremenu, zbog ekonomske krize, sada veći⁵⁷. Ako gledamo po pojedinim kategorijama stanovnika, onda je najveći udio siromašnih bio među nezaposlenima i umirovljenicima. K tome, bilo ih je više među starijim osobama te među ženama. U nepovoljnijem su položaju bila nerazvijena područja, pogotovo ona koja su bila zahvaćena ratom.

⁵⁵ Z. Šućur, "Socijalna pomoć", u: V. Puljiz (ur.), *Socijalna politika*, Zagreb 2005, ss. 271-316.

⁵⁶ Medijan je onaj razred u distribuciji dohotka koji je brojčano najveći. Mada je medijan sličan aritmetičkoj sredini, od nje se ponešto razlikuje. Medijan se uobičajeno koristi u statistici distribucije dohotka.

⁵⁷ U Europskoj uniji 27 godine 2008. najviše je siromašnih građana bilo u Latviji (26 %) i Rumunjskoj (23 %), a najmanje u Češkoj (9 %) te Danskoj, Švedskoj i Austriji (12 %). Slovenija je također imala 12 %, a Bosna i Hercegovina 18 % siromašnih građana (Z. Babić, *Europski modeli socijalne države i siromaštvo – implikacije za Hrvatsku i BiH*, u: Z. Leutar (ur.) Zbornik radova, Zagreb 2011, s. 111 i dalje) s. 13. Kod uspoređivanja stopa siromaštva pojedinih zemalja uvijek treba imati na umu da se radi o relativnom siromaštvu, koje se definira prema nacionalnom medijanu dohotka.

Mnogo teže je utvrditi broj isključenih, jer on ovisi o više dimenzija, pa istraživanja pokazuju različite rezultate⁵⁸.

Može se reći da se u svijetu borba protiv siromaštva vodi već dugi niz godina. U tome, osim nacionalnih država, sudjeluju međunarodne organizacije kao što je UNICEF, Svjetska banka, OCDE, UNDP, Europska unija, Vijeće Europe.

U nastavku ukratko ćemo se pozabaviti mjerama koje se u Hrvatskoj poduzimaju radi suzbijanja siromaštva.

Socijalna pomoć i socijalna skrb kao izdvojene djelatnosti u modernom smislu u Hrvatskoj se konstituiraju krajem pedesetih godina prošlog stoljeća. Valja podsjetiti da je prvi centar za socijalno-medicinski rad (tako se tada zvao) u socijalističkoj Jugoslaviji osnovan u Puli 1957, a da je već 1964. godine u Hrvatskoj bilo 15 općinskih centara za socijalni rad⁵⁹.

Za ratno razdoblje bitan je bio Socijalni program usvojen od Vlade 1993. godine. U okviru Programa raznim je oblicima pomoći bilo obuhvaćeno 5,4 % sveg hrvatskog stanovništva. Važno je da su se u provedbi Programa uključile brojne nevladine udruge, kako domaće tako i inozemne. Nakon rata bilo je nekoliko promjena Zakona o socijalnoj skrbi, koji je, pored ostalog obuhvaćao i socijalnu pomoć⁶⁰. Posljednja izmjena zakona učinjena je 2011. godine, a važno je da je stalna socijalna pomoć za odraslu osobu podignuta od 400 na 500 kuna.

Ovdje iznosimo osnovne podatke o socijalnoj pomoći i socijalnoj skrbi u Hrvatskoj 2010. godine:

⁵⁸ Primjera radi, prema jednom istraživanju u Njemačkoj je po osnovi tri dimenzije bilo 8 % isključenih građana, a procjena je da ih na osnovi 3-4 dimenzije u EU ima, ovisno o uzetim kriterijima, 1-6 %. V. Puljiz, *Siromaštvo, socijalna isključenost i socijalna prava*, u: Z. Leutar (ur.) Zbornik radova. Zaklada, Zagreb 2011, s. (67 i dalje) 72.

⁵⁹ Sustavno obrazovanje socijalnih radnika prvo je počelo u Zagrebu 1952. godine, kada je osnovana Viša stručna škola za obrazovanje socijalnih radnika.

⁶⁰ Treba upozoriti da se u posljednje vrijeme pojam "socijalna skrb" u Hrvatskoj koristi šire nego je to slučaj u europskim zemljama, pa socijalna skrb obuhvaća socijalnu pomoć i brigu o najugroženijim pojedincima i skupinama.

— korisnici svih oblika socijalne pomoći	155 412
— korisnici stalne socijalne pomoći	102 668
— ukupni rashodi za socijalnu pomoć	600 862 914 kn
— korisnici svih domova socijalne skrbi	26 664
— korisnici domova za djecu	2 294
— korisnici domova za starije i nemoćne osobe	19 257
— korisnici domova za za tjelesno i mentalno oštećene	5 113

Ukupno je korisnika svih oblika socijalne pomoći i socijalne skrbi bilo 404 306.

Treba dodati da, pored državnih, postoje privatne institucije socijalne skrbi ili pak one kojima upravljaju nevladine udruge i Crkva. Posebno je važno tzv. udomiteljstvo, koje podrazumijeva smještaj korisnika socijalne skrbi u obitelji, koje za to primaju naknadu. Deinstitutionalizacija socijalne skrbi te njena decentralizacija zadaci su koje treba ostvariti u godinama koje slijede. Nadalje, važno je da se programima socijalne pomoći i socijalne skrbi, koliko je god to moguće, ostvari integracija ranjivih pojedinaca i socijalnih skupina u društvo, a ne da ih izolira i stigmatizira. Primjera radi, integrativna uloga socijalne pomoći može se ostvariti suradnjom s drugim sustavima socijalne zaštite, a posebno s obrazovnom politikom te zapošljavanjem. Na takvom se pristupu korisnicima naročito inzistira u Zajedničkom memorandumu o socijalnom uključivanju (JIM *Joint Inclusion Memorandum*), koji Hrvatska posljednjih godina definira zajedno s Europskom komisijom⁶¹. Također se u akciju protiv siromaštva i socijalne isključenosti u Hrvatskoj uključio Program Ujedinjenih naroda za razvoj (UNDP)⁶².

⁶¹ Ministarstvo zdravstva i socijalne skrbi Republike Hrvatske, *Izvešće o provedbi Zajedničkog memoranduma Republike Hrvatske o socijalnom uključivanju*, 2010.

⁶² Godine 2006. objavljen je Izveštaj UNDP-a o društvenom razvoju Hrvatske pod naslovom “*Neumreženi: Lica socijalne isključenosti u Hrvatskoj*”, koji je u najvećoj mjeri posvećen socijalno isključenima. Dostupno na http://www.undp.hr/upload/file/130/65076/FILENAME/WEB_hrvatska_verzija.pdf.

Socijalna pomoć i socijalna skrb sustavi su socijalne zaštite kojima je cilj ojačati socijalno-zaštitnu mrežu te doprinijeti zadovoljavanju temeljnih potreba socijalno ugroženih građana. Međutim, u posljednje se vrijeme sve više ističe socijalno-integrativna uloga ovih sustava. Kada je riječ o socijalnoj skrbi, onda se pažnja poklanja deinstitucionalizaciji i djelomičnoj privatizaciji. Pretpostavka je da će se na taj način povećati kapaciteti i poboljšati kvaliteta socijalne intervencije, posebno za starije i nemoćne osobe, čiji je broj u stalnom porastu.

5. Zaključak

Socijalna zaštita u Hrvatskoj proteklih je 20 godina prošla kroz brojne reforme, koje su manje-više slijedile mijene postsocijalističke tranzicije, rata i poslijeratne stabilizacije. Međutim, zbog aktualne krize u svijetu, koja se snažno odrazila u Hrvatskoj, posljednjih je godina došlo do zastoja u razvoju socijalne zaštite.

Neovisno od aktualnih i, za neposredno razdoblje, predvidivih poteškoća, možemo u glavnim crtama naznačiti pravce glavnim promjenama koje će slijediti socijalna zaštita u Hrvatskoj.

S jedne strane, nastavit će se “rekomodifikacija”⁶³ socijalnih prava u velikim sustavima socijalne zaštite, kao što su mirovinski i zdravstveni, što znači da će građani plaćati za korištenje socijalnih prava iznad određene razine. S druge strane, treba očekivati povećanu razinu socijalizacije i državne intervencije u temeljnoj socijalnoj zaštiti građana, posebno kada je riječ o borbi protiv siromaštva, socijalnom uključivanju i razvoju socijalne kohezije.

Drugim riječima, Hrvatska će, u određenoj mjeri, postupno napuštati model pasivne, distributivne socijalne zaštite te usvajati mjere aktivne, produktivne i inkluzivne socijalne politike. Te mjere trebaju pridonijeti prevladavanju postojećih socijalnih problema i aktiviranju marginaliziranih pojedinaca i socijalnih skupina. Uostalom, socijalna

⁶³ Termin “rekomodifikacija” (potržišljenje, ponovno vraćanje na tržište) socijalnih prava preuzimamo od G. Esping-Andersena (ed.), *Welfare state in transition. National adaptation in global economies*, 1996, Sage.

politika aktiviranja i integracije temeljna je komponenta nove europske razvojne paradigme, koja se razvija od Lisabonske agende iz 2000. godine do najnovije strategije “Europe 2020”⁶⁴. U europskim je dokumentima naglasak na obrazovanju, zapošljavanju, socijalnom uključivanju. To su programi kojima se nastoje prevenirati odnosno suzbijati postojeći socijalni problemi, posebno siromaštvo, nezaposlenost i socijalna isključenost. Možda se čini preuzetno u sadašnjoj kriznoj situaciji, obilježenoj rezanjem socijalnih troškova, isticati europske strategije koje, unatoč nastojanjima, dosad nisu u potpunosti ostvarene. Ipak, vjerujemo da je to, dugoročno gledano, razvojni pravac koji će odrediti i budućnost socijalne zaštite, kako u razvijenim, tako i u manje razvijenim, postsocijalističkim europskim zemljama kakva je Hrvatska⁶⁵.

⁶⁴ European Commission, *Europe 2020. A strategy for smart, sustainable and inclusive growth*, Bruxelles 2010.

⁶⁵ U jednom dokumentu Vijeća Europe stoji: “Europska unija danas tretira socijalnu politiku istodobno i kao faktor koji utječe na proizvodnju, ali i kao proizvodni faktor. Međutim, ekonomija ne može funkcionirati u socijalnoj praznini, pa jačanje socijalnih prava kao prvenstveni cilj ima smanjenje političkih i socijalnih rizika perturbacija. Promatrano iz tog kuta, socijalna prava služe smanjivanju napetosti i pridonose ekonomskom razvoju. Ona favoriziraju pojavu održivih društava, a to je nužan uvjet vitalnosti ekonomskog rasta i održanja demokracije. Socijalna prava, dakle, generiraju višak vrijednosti, a tu činjenicu nije dovela u pitanje niti globalizacija niti drugi razvojni procesi”. Socijalna zaštita, podsjećamo predstavlja središnji korpus socijalnih prava. M. Daly (ed.), *Accès aux droits sociaux en Europe*, Éditions du Conseil de l’Europe, Strasbourg 2003, s. 29.

Vukašin NIŠAVIĆ

Socijalna zaštita u Republici Srbiji: Prednosti i mane novog zakona o socijalnoj zaštiti

1. Uvod

Efikasnost socijalne zaštite, njen obim, nivo i pristupačnost naj-ugroženijim slojevima društva je određena socijalnom politikom jedne zemlje. Ako socijalnu politiku definišemo kao “organizovanu delatnost države i drugih društvenih činioca kojoj je cilj prevladavanje socijalnih rizika, pomoć siromašnim i isključenim pojedincima i socijalnim grupama, ujednačavanje životnih šansi te, uopšteno, unapređivanje socijalne dobrobiti građana”¹ ili kao “široku i raznoliku oblast javne politike čiji je osnovni cilj da obezbedi ekonomski održiv, a istovremeno socijalno prihvatljiv nivo zaštite od raznih vidova društvenih i individualnih štetnih efekata na sve članove društva i da na taj način promoviše jednakost, socijalnu koheziju i uključivanje”², možemo reći da uspešnost sistema socijalne zaštite u jednoj državi zavisi od njene sposobnosti da prepozna i jasno definiše ciljnu grupu kojoj je ta zaštita potrebna, organizuje i koordinira rad mreže subjekata koji tu zaštitu pružaju i naravno, obezbedi sredstva kojima bi se finansirao ceo sistem.

Takođe, prilikom organizovanja sistema socijalne zaštite treba voditi računa o sve većoj potrebi za decentralizacijom samog sistema. Pod pojmom decentralizacije se podrazumeva proces prenošenja pojedinih funkcija sa nacionalnog nivoa na niže nivoe državne organizacije, ali i

¹ V. Puljiz, G. Bežovan, Z. Šućur i S. Zrinščak, *Socijalna politika*, Zagreb 2005.

² I. Vidanović, *Rečnik socijalnog rada*, Beograd 2006.

na druge, nedržavne institucije i aktere. U zavisnosti od stepena nezavisnosti odlučivanja na lokalnom nivou moguće je razlikovati tri vrste decentralizacije³. Delegiranje, koje podrazumeva prenošenje samo pojedinih izvršnih funkcija na lokalni nivo vlasti (opštinu, grad, regiju), dekoncentracija, koja podrazumeva disperziju odgovornosti centralnih vlasti i prenošenje nadležnosti na sektorske organizacije na lokalnom nivou (centre za socijalni rad, lokalne službe za zapošljavanje, regionalne fondove osiguranja i sl.) i devolucija kao najviši stepen decentralizacije, kada se na lokalnom nivou donose i odluke o politici u odgovarajućoj oblasti. Prilikom određivanja stepena decentralizacije sistema socijalne zaštite mora se voditi računa o sposobnosti lokalnih samouprava ili regiona da organizuju ostvarivanje prava iz socijalne zaštite, kao i da obezbede sredstva za neophodne projekte. Kao posebno negativno iskustvo decentralizacije u oblasti usluga socijalne zaštite ističe se primer Rumunije. Tokom 1997. na lokalne vlasti je prenet odgovornost za dečiju zaštitu, a 1998. i za većinu drugih usluga u socijalnoj sferi. *Ad hoc* prenošenje odgovornosti koje je izvršeno u vreme ekonomske krize dovelo je do velikih problema. Ne samo da nije došlo do razvoja alternativnih usluga, već su se lokalne vlasti odjednom suočile sa vlasništvom nad institucijama za koje nisu mogle da obezbede finansiranje i u kojima se stanje dramatično pogoršalo. Krajem 1999. pripremljen je novi zakon o socijalnoj zaštiti koji je konsolidovao nacionalne funkcije⁴.

Ozbiljan problem sa kojima se susreću države prilikom obezbeđivanja socijalne zaštite jeste demografska slika stanovništva. Republika Srbija spada u red država koji imaju negativan prirodni priraštaj, odnosno broj umrlih osoba prevazilazi broj rođene dece što utiče na starosnu strukturu stanovništva⁵. Sve je više onih kojima je zbog starosti i bolesti

³ R. M. Bird, F. Vaillacourt, *Fiscal Decentralization in Developing Countries*, Cambridge 1998.

⁴ L. Fox, R. Götestam, *Redirecting Resources to Community Based Services: A Concept Paper Social Protection Unit*, Human Development Network, The World Bank, 2003.

⁵ Pogledaj: Republika Srbija — *Republički zavod za statistiku, Popis stanovništva, domaćinstava i stanova u republici Srbiji 2011*, Prvi rezultati, Beograd 2011.

potreban neki vid socijalne zaštite, a sve je manje onih koji su sposobni da svojim radom stvore sredstva kojima će se ta zaštita finansirati. Problem prirodnog priraštaja zajedno sa trendom iseljavanja radno sposobnog stanovništva iz Srbije u potrazi za boljim životom koji je naročito intenziviran poslednjih dvadeset godina predstavljaju znatan udar na finansijsku sposobnost države da obezbedi sredstva za sistem socijalne zaštite.

Upravo u ovakvim okolnostima 23. decembra 2010. Vlada Republike Srbije je donela predlog novog Zakona o socijalnoj zaštiti i uputila ga Narodnoj skupštini na razmatranje i usvajanje, a Narodna skupština Republike Srbije usvojila je Zakon⁶ 31. marta 2011.

U uvodnom delu Zakona, u čl. 3 definisani su ciljevi socijalne zaštite. Pored dostizanja minimalne materijalne sigurnosti pojedinca i porodice, sprečavanja zlostavljanja, zanemarivanja i eksploatacije, kao osnovni ciljevi zakona navedeni su i stvaranje jednakih mogućnosti za samostalni život i podsticanje socijalne uključenosti. Stavljanje akcenta na socijalnu uključenost je očigledno uticaj Konvencije o pravima osoba sa invaliditetom⁷, tačnije njenog čl. 19, kao i čl. 15 revidirane Evropske socijalne povelje⁸. U drugom poglavlju Zakona, čl. 25-33 određena su načela socijalne zaštite kao što su zaštita ljudskih prava i dostojanstva korisnika usluga socijalne zaštite (čl. 24) zabrana njihove diskriminacije (čl. 25), uključujući i zabranu diskriminacije na osnovu invalidnosti.

2. Usluge socijalne zaštite

Zakon u svom čl. 40 definiše usluge socijalne zaštite, i one su podeležene u sledeće grupe:

- 1) usluge procene i planiranja,
- 2) dnevne usluge u zajednici,

⁶ Zakon o socijalnoj zaštiti, *Sl. gl. RS* 24/11.

⁷ Konvencija o pravima osoba sa invaliditetom, 61. zasedanje Generalne skupštine UN, 13. 12. 2006, Njujork.

⁸ Evropska socijalna povelja (revidirana), Savet Evrope, 03. 05 1996.

- 3) usluge podrške za samostalan život,
- 4) savetodavno-terapijske i socijalno edukativne usluge,
- 5) usluge smeštaja.

Ono što predstavlja novinu uvedenu ovim zakonom jeste predviđanje usluge podrške za samostalni život: stanovanje uz podršku, personalnu asistenciju i obuku za samostalni život. Uvrštavanje podrške za samostalan život kao usluge socijalne zaštite predstavlja napredak u nastojanjima države da omogući potpunu socijalnu uključenost i samostalnost osoba sa invaliditetom. U čl. 206 Zakona određeno je da će se usluge stanovanja uz podršku finansirati iz republičkog budžeta, dok će se, u skladu sa čl. 45 st. 2 Zakona ostale usluge podrške za samostalan život, personalna asistencija i obuka za socijalan život, finansirati iz budžeta lokalnih samouprava. Izuzetak predstavljaju lokalne samoprave čiji je stepen razvijenosti iznad republičkog proseka, i one će same finansirati i uslugu stanovanja uz podršku.

Finansiranje navedenih usluga iz budžeta lokalnih samouprava na način predviđen Zakonom jeste pozitivan korak u decentralizaciji usluga socijalne zaštite, međutim, postavlja se pitanje da li su lokalne samouprave spremne da finansijski podnesu pružanje ovih usluga. Personalna asistencija⁹ i obuka za samostalan život predstavljaju značajnu pomoć korisnicima socijalnih usluga, i one ne bi trebalo da zavise od razvijenosti regiona u kojem ti korisnici žive, uspešnosti lokalne privrede i sposobnosti lokalne administracije. Imajući u vidu loše finansijske kapacitete velikog broja lokalnih samouprava u Srbiji, pitanje je da li će usluga personalnih asistenata i obuke za samostalan život biti realizovana u praksi bez finansijske podrške Republike. S

⁹ Personalna asistencija je nov institut uveden Zakonom o socijalnoj zaštiti. Podrazumeva pružanje pomoći osobama sa invaliditetom u obavljanju svakodnevnih aktivnosti od strane personalnog asistenta. Personalnu asistenciju treba razlikovati od pomoći u kući koja predstavlja pomoć u obavljanju egzistencijalnih potreba, dok personalna asistencija podrazumeva pružanje podrške korisniku usluge u održavanju i unapređivanju kvaliteta njegovog života kroz održavanje što većeg stepena samostalnog života uz aktivno učestvovanje u zajednici.

obzirom da je Zakon stupio na snagu u proleće 2011, još uvek je rano donositi zaključke o uspešnosti njegove primene u ovom polju.

3. Korisnici socijalne zaštite

Članom 41 Zakona definisani su korisnici prava i usluga socijalne zaštite. Korisnik može biti pojedinac ili porodica koji se suočavaju sa preprekama u zadovoljavanju svojih potreba. U istom članu st. 2 zakonodavac korisnike dalje deli na maloletnike i punoletne osobe do navršениh 26 godina života i na punoletnike preko 26 godina života. I jedni i drugi se mogu smatrati korisnicima u skladu sa st. 1 navedenog člana, ali pod drugačijim uslovima, što je posledica različitih potreba i problema koje se javljaju kod ove dve grupe korisnika, a koji su vezani za njihov uzrast. Tako pripadnici prve grupe, koje Zakon naziva mladim osobama, odnosno omladinom, mogu biti korisnici ako su, između ostalog, bez roditeljskog staranja ili u riziku od gubitka roditeljskog staranja, ako njegov roditelj, staratelj ili drugo lice koje se o njemu neposredno stara nije u stanju da se o njemu stara bez podrške sistema socijalne zaštite, ako je u sukobu sa roditeljima, starateljem i zajednicom i ako svojim ponašanjem ugrožava sebe i okolinu. Pripadnici druge grupe, koje Zakon naziva starijim korisnicima, mogu biti korisnici ako, između ostalog, imaju potrebu za domskim smeštajem ili postoji opasnost od samozanemarivanja.

4. Ustanove Socijalne Zaštite

Usluge socijalne zaštite se pružaju u ustanovama socijalne zaštite koje su određene Zakonom, a to su centar za socijalni rad, ustanova za vaspitanje dece i omladine, centar za porodični smeštaj i usvajanje i dom za smeštaj korisnika. U čl. 10, st. 2 Zakona je određeno da osnivači ustanova socijalne zaštite mogu biti Republika Srbija, autonomna pokrajina, lokalna samouprava i druga pravna i fizička lica.

U čl. 64 Zakona stoji da u slučaju da ustanove koje su osnovane od strane Republike, autonomne pokrajine ili lokalne samouprave ne mogu pružiti usluge socijalne zaštite u potrebnom obimu, te ustanove

usluge mogu nabaviti od licenciranog pružaoca socijalnih usluga, što zajedno sa čl. 10 Zakona otvara mogućnost da usluge iz oblasti socijalne zaštite može pružati i privatni sektor¹⁰ uz poštovanje odredbi Zakona o javnim nabavkama¹¹. Licencu za pružanje usluga iz oblasti socijalne zaštite može dobiti pravno ili fizičko lice u postupku licenciranja koji je regulisan čl. 176-190 Zakona o socijalnoj zaštiti, a izdaje je ministarstvo nadležno za socijalnu zaštitu. Licence izdate organizacijama socijalne zaštite upisuju se u Registar licenciranih pružalaca usluga socijalne zaštite, koji vodi ministarstvo nadležno za socijalnu zaštitu, a licence izdate stručnim radnicima upisuju se u Registar licenciranih stručnih radnika, koji vodi Komora. Pravno lice osnovano privatnim kapitalom i fizičko lice koje se bavi pružanjem usluga iz oblasti socijalne zaštite mogu kroz postupak licenciranja dobiti licencu za pružanje tih usluga, učestvovati u postupku javne nabavke i postati ovlašćeni pružalac usluga socijalne zaštite, u skladu sa čl. 65 st. 5 Zakona.

U čl. 66 Zakona je navedeno da je naručilac dužan da obezbedi najkvalitetnije i najekonomičnije usluge, vodeći računa o interesima korisnika, dok pružalac usluga mora poštovati standarde kvaliteta usluga. Naručilac usluge je ministarstvo nadležno za socijalnu zaštitu, odnosno organ autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave nadležan za socijalnu zaštitu, u zavisnosti od toga ko je od njih osnivač ustanove socijalne zaštite koja ne može u potrebnom obimu obezbediti određenu uslugu. Pružalac usluga je subjekt koji je dobio licencu i sa kojim je zaključen ugovor o javnoj nabavci određene usluge.

Zakonsko rešenje da se pružalac usluga socijalne zaštite bira u postupku javne nabavke onemogućava pluralitet pružaoca usluga, i kao

¹⁰ Čl.10 Zakona: Ustanove socijalne zaštite osnivaju se radi ostvarivanja prava u oblasti socijalne zaštite i pružanja usluga socijalne zaštite utvrđenih ovim zakonom, kao i radi obavljanja razvojnih, savetodavnih, istraživačkih i drugih stručnih poslova u socijalnoj zaštiti i ostvarivanja drugog zakonom utvrđenog interesa. Ustanovu socijalne zaštite može osnovati Republika Srbija, autonomna pokrajina, jedinica lokalne samouprave i *drugo pravno i fizičko lice*. Centar za socijalni rad može osnovati samo jedinica lokalne samouprave, a zavod za socijalnu zaštitu i ustanovu za vaspitanje dece i omladine može osnovati samo Republika Srbija odnosno autonomna pokrajina.

¹¹ *Sl. gl. RS* 116/2008.

takvo nije u skladu sa duhom osnovnih načela Zakona kao što su načelo najboljeg interesa korisnika (čl. 26) i načelo blagovremenosti socijalne zaštite (čl. 29). Naime, u postupku javne nabavke između više licenciranih pružaoca usluga socijalne zaštite koji učestvuju u postupku, naručilac usluga socijalne zaštite zaključuje ugovor o pružanju usluga sa onim licenciranim pružaocem usluga koji je, prema mišljenju naručioca, ponudio najbolje uslove, i taj jedan pružalac usluga postaje ovlašćeni pružalac usluga socijalne zaštite. Vidi se da je izbor o pružaocu usluga napravio naručilac, a ne korisnik, što je u suprotnosti sa čl. 36 Zakona koji kaže da korisnik ima pravo na slobodan izbor usluga i pružaoca socijalne zaštite. Takođe, ukoliko se u postupku javne nabavke izabere jedan ovlašćeni pružalac usluga socijalne zaštite, korisnik neće moći da ostvari svoje pravo iz čl. 75 st. 3, odnosno centar za socijalni rad neće moći da nakon pritužbe uputi korisnika drugom ovlašćenom pružaocu usluga, jer je izabran samo jedan ovlašćeni pružalac usluga socijalne zaštite. Ukoliko ovlašćeni pružalac usluga korisniku ne može pružiti uslugu, naručilac bi morao da ponovi postupak javne nabavke i zaključi ugovor sa drugim licenciranim pružaocem, što bi nepotrebno produžilo postupak ostvarivanja korisnikovih prava, a i u suprotnosti je sa gore navedenim načelima blagovremenosti socijalne zaštite i najboljeg interesa korisnika.

Pošto je Zakon odredio da više pravnih i fizičkih lica može dobiti licencu za pružanje usluga socijalne zaštite nije neophodno da se sprovodi postupak javne nabavke kojim se bira jedan, ovlašćeni pružalac. Sa stanovišta korisnika usluga, mnogo bolji rezultati se mogu postići upućivanjem javnog poziva za dostavljanje ponuda u kome je naručilac usluge utvrdio uslove ugovora i na osnovu koga svi licencirani pružaoci koji prihvataju uslove ugovora postaju ovlašćeni pružaoci usluga, u periodu koji je određen ugovorom.

Uvođenje privatnog kapitala u sistem socijalne zaštite predstavlja pozitivnu promenu. Pored ustanova čiji je osnivač Republika, autonomna pokrajina i jedinica lokalne samouprave, usluge socijalne zaštite će moći pružati i ustanove koje su osnovane od strane pravnih i fizičkih lica, isključivo privatnim kapitalom po ugledu na evropske standarde. Imajući u vidu da se privatnim kapitalom upravlja efikasnije i eko-

nomičnije nego državnim, kvalitet usluga socijalne zaštite bi trebao da bude bolji. Naravno, neophodno je obezbediti kontrolu privatnog sektora, kako bi usluge koje on pruža zadovoljile potrebe korisnika socijalne zaštite i kako bi troškovi tih usluga bili opravdani. Zakon propisuje da će kontrolu nad radom pružaoca usluga socijalne zaštite sprovesti ministarstvo nadležno za socijalnu zaštitu, preko inspektora socijalne zaštite.

Zakon u svom čl. 16 govori o Zavodu za socijalnu zaštitu koji se osniva za obavljanje razvojnih, savetodavnih, istraživačkih i drugih stručnih poslova u socijalnoj zaštiti. Članom 164 Zakona određeno je da Zavod prati kvalitet stručnog rada, istražuje socijalne pojave i probleme, razvija sistem kvaliteta u socijalnoj zaštiti, organizuje i učestvuje u stručnom usavršavanju i obučavanju radnika i dr.

Što se tiče osnivanja Zavoda, zakonodavac je predvideo možda i previše restriktivnu odredbu sadržanu u čl. 16 st. 2 kojom je određeno da Zavod za socijalnu zaštitu osniva Republika ili autonomna pokrajina. Vidi se da pravo osnivanja Zavoda za socijalnu zaštitu nije dato lokalnim samoupravama, što je i opravdano, imajući u vidu obim i vrstu poslova zbog kojih se Zavod i osniva, ali možda bi bilo svrsishodno da je zakonodavac predvideo mogućnost da više lokalnih samouprava može da osnuje jedan Zavod za socijalnu zaštitu ili da se Zavod osnuje za jedan region. Očigledno je da postoje regioni unutar teritorije Republike Srbije koji imaju određene specifičnosti kad je reč o socijalnoj zaštiti, odnosno problemi koji se javljaju u jednom regionu mogu biti različiti od problema koji se javljaju u drugim regionima. S obzirom na to da je čl. 163 Zakona određeno da se sredstva za osnivanje i rad Zavoda obezbeđuju u budžetu osnivača, budžeti Republike i autonomnih pokrajina ne bi bili dodatno opterećeni da je lokalnim samoupravama dato pravo da zajednički osnivaju Zavode.

5. Materijalna podrška

Najtraženiji i najčešće korišćeni vid socijalne zaštite jeste dobijanje materijalne podrške. U čl. 79 Zakona navedene su vrste materijalne podrške: novčana socijalna pomoć, dodatak za pomoć i negu drugog

lica, uvećan dodatak za pomoć i negu drugog lica, pomoć za osposobljavanje za rad, jednokratne novčane pomoći, pomoći u naturi i drugih vrsta materijalne podrške.

Prema podacima Ministarstva rada i socijalne politike¹², materijalno obezbeđenje i pomoć (izraz koji je upotrebljavao stari Zakon o socijalnoj zaštiti¹³) u 2004. su dobijale 47354 porodice, a 2010. čak 20000 porodica više. Takođe, ministarstvo je objavilo da je po njihovim procenama među korisnicima čak 34 odsto potpuno sposobnih za rad. Zbog toga je novim zakonom određeno da je korisnik obavezan da preuzme odgovornost za zadovoljavanje sopstvenih životnih potreba, te u čl. 80 Zakona stoji da je pojedinac koji je sposoban za rad prema propisima o radu i penzijskom i invalidskom osiguranju u obavezi da učestvuje u aktivnostima koje bi dovele do prevazilaženja njegove nepovoljne socijalne situacije. To znači da će Ministarstvo rada i socijalne politike, zajedno sa Ministarstvom ekonomije i regionalnog razvoja sprovesti projekat zapošljavanja preko Centara za socijalni rad i Nacionalne službe za zapošljavanje kako bi se korisnicima materijalne podrške pronašlo adekvatno zaposlenje. Centar za socijalni rad može sa korisnikom zaključiti sporazum o aktivnom prevazilaženju njegove nepovoljne socijalne situacije, kojim bi bile definisane obaveze korisnika. U slučaju neopravdanog neizvršavanja obaveza, Zakon predviđa mogućnost da se korisniku pravo na materijalnu podršku umanjí ili potpuno prestane. Drugim rečima, ukoliko se korisniku pronađe adekvatno radno mesto, a on odbije ponudu, izgubiće pravo na pomoć od države. Ovakvim rešenjem zakonodavac je hteo da smanji broj korisnika materijalne podrške, posebno onih koji su sposobni za rad, međutim, imajući u vidu da je većina korisnika bez obrazovanja, obuke ili bilo kakve kvalifikacije, ceo proces njihovog zapošljavanja neće íći nimalo lako.

¹² Vidi: http://www.b92.net/biz/vesti/srbija.php?yyyy=2010&mm=12&dd=15&nav_id=479424

¹³ *Sl.gl. RS* 36/91, 79/91, 33/93, 53/93, 67/93, 46/94, 48/94, 52/96, 29/01, Zakon o socijalnoj zaštiti i obezbeđivanju socijalne sigurnosti građana.

6. Novčana socijalna pomoć

Pravo na novčanu socijalnu pomoć, na osnovu čl. 81 Zakona, pripada pojedincu, odnosno porodici koji svojim radom, prihodima od imovine ili iz drugih izvora ostvaruju prihod manji od iznosa novčane socijalne pomoći. U čl. 82 Zakona navode se opšti uslovi koji moraju biti ispunjeni za dobijanje socijalne pomoći, i u prvom stavu stoji da pojedinac, odnosno porodica mogu ostvariti pravo na novčanu socijalnu pomoć ukoliko nemaju nepokretnosti, osim stambenog prostora koji odgovara njihovim potrebama i zemljišta u površini do 0,5 hektara.

Određivanje maksimuma od 0,5 hektara koje potencijalni korisnik novčane pomoće može posedovati je preuzeto iz starog Zakona, njegovog čl. 12 st. 1. Iako je zakonodavac smatrao da postojeće rešenje ne treba menjati, prilikom javne rasprave o tekstu novog Zakona bilo je govora o pravičnosti ovakvog rešenja. Posebno se govorilo o položaju lica koja su raseljena za vreme rata u BiH, a koja nemaju status raseljenih lica. Mnogi od njih imaju u svom posedu zemljište veće od 0,5 hektara, koje zbog objektivnih okolnosti ne mogu da koriste ili prodaju¹⁴. Prema usvojenoj odredbi Zakona, ova lica ne bi imala pravo na novčanu pomoć, iako je vrlo verovatno da bi ona mnogima od njih bila osnovni, ako ne i jedini izvor prihoda.

Još jedna, ako ne i najveća prepreka na putu dobijanja novčane pomoći predstavlja odredba čl. 84 Zakona, koja kaže da je pojedinac, odnosno član porodice koji je nesposoban za rad, dužan da uz zahtev za utvrđivanje prava na novčanu socijalnu pomoć dostavi i pravnosnažnu sudsku odluku, sudsko poravnanje ili dokaz da je kod nadležnog suda pokrenuo postupak radi utvrđivanja obaveze izdržavanja od srodnika sa kojim ne živi u porodici, a koji je prema zakonu kojim se uređuju

¹⁴ Prilikom rasprave o tekstu novog Zakona u Skupštini Republike Srbije govorilo se o licima sa područja opštine Priboj koji su raseljeni za vreme rata u BiH, koji nemaju status raseljenih lica, ne mogu da se vrate na svoje posede u BiH zato što su ona devastirana, a vlasnici su zemljišta iznad pola hektara (govor narodnog poslanika Hejdarević Kenana).

porodični odnosi u obavezi i u mogućnosti da učestvuje u njegovom izdržavanju.

U starom Zakonu, u čl. 15 je navedeno da će se prilikom određivanja da li će se novčana pomoć odobriti ili ne, prethodno utvrditi mogućnosti i obaveza srodnika da licu koje traži novčanu pomoć pruži izdržavanje, ukoliko ta obaveza nije utvrđena pravosnažnom sudskom odlukom. Ukoliko obaveza nije prethodno bila utvrđena pravosnažnom sudskom odlukom, tada bi Centar za socijalni rad svojim rešenjem određivao iznos koji je srodnik po osnovu učešća u izdržavanju u obavezi da obezbedi licu nesposobnom za rad. Lice koje podnosi zahtev nije imalo obavezu da prilikom podnošenja zahteva pokrene sudski spor.

Međutim, prilikom donošenja novog Zakona zakonodavac se odlučio za drugo rešenje, određujući da se uz zahtev za utvrđivanje prava na novčanu socijalnu pomoć mora priložiti ili pravosnažna sudska odluka, ili sudsko poravnanje ili dokaz da je kod nadležnog suda pokrenut postupak radi utvrđivanja obaveze izdržavanja. Ovakvo rešenje je loše iz više razloga.

Prvo, ionako komplikovani upravni postupak za dobijanje novčane socijalne pomoći se dodatno komplikuje, a vremensko trajanje postupka se nepotrebno produžava. Drugo, ovakvo rešenje iziskuje veće troškove. Za podnošenje tužbe je neophodno platiti i sudsku taksu, što bi dodatno opteretilo podnosioca zahteva. Kako su korisnici novčane socijalne pomoći uglavnom pravno neuki, oni nisu u mogućnosti da sami sastave tužbu, već moraju izdvojiti dodatna sredstva kako bi angažovali advokata. Treće, kako prema podacima Republičkog zavoda za statistiku¹⁵ u Srbiji živi oko 690.000 ljudi ispod granice siromaštva (9,2 % ukupnog broja stanovnika), a broj korisnika novčane socijalne pomoći je u porastu, jasno je koliko će podnošenje tužbi opteretiti sudski sistem.

Još jedan problem, koji je najčešći među pripadnicima romske populacije, jeste problem pravno “nevidljivih lica”, odnosno lica koja nemaju lična dokumenta, kao i lica koja nemaju prijavljeno prebivalište

¹⁵ Republički zavod za statistiku, *Siromaštvo u Republici Srbiji 2008-2010*, Saopštenje br. 117, godina LXI, 29. 04. 2011.

ili boravište. Ukoliko je protiv takvog lica neophodno podneti tužbu kako bi se utvrdila obaveza izdržavanja, postavlja se pitanje mesne nadležnosti sudova.

Nova zakonska rešenja naizgled omogućavaju povećanje broja korisnika kao i veća novčana davanja, međutim, uvođenjem ovakvog rešenja, zakonodavac je nesumnjivo imao nameru da smanji broj korisnika novčane socijalne pomoći imajući u vidu da će mnogi korisnici pre odustati od podnošenja zahteva nego da podnesu tužbu protiv članova porodice, što iz straha da ne naruše porodične odnose, ili dodatno ne pogoršaju često vrlo lošu materijalnu situaciju svojih najbližih, to i što bez pravne pomoći nisu u mogućnosti da sami pokrenu postupak pred sudom, i na taj način ispune uslov za podnošenje zahteva za dobijanje novčane socijalne pomoći.

Uvođenjem obaveze podnošenja tužbe protiv najbližih srodnika samo se još više komplikuje i ovako komplikovana administrativna procedura te će za mnoge korisnike ostvarivanje prava na novčanu socijalnu pomoć postati nedostižno. Na ovaj način se obesmišljava sama poenta socijalne zaštite čija svrha je upravo da pomogne najugroženijim slojevima stanovništva da se izbore sa siromaštvom i neimaštinom, a ne da im to pravo uskrati postavljajući pred njih uslove koje ne mogu da ispune, čime se direktno krše osnovna načela socijalne zaštite — načelo efikasnosti (čl. 28), načelo dostupnosti socijalne zaštite (čl. 33) i načelo najboljeg interesa korisnika (čl. 26).

7. Dodatak za pomoć i negu drugog lica

Pravo na dodatak za pomoć i negu drugog lica, prema čl. 92 Zakona, ima lice kome je zbog telesnog ili senzornog oštećenja, intelektualnih poteškoća ili promena u zdravstvenom stanju neophodna pomoć i nega drugog lica u ostvarivanju osnovnih životnih aktivnosti. Potreba za pomoći i negom drugog lica se utvrđuje na osnovu propisa o penzijskom i invalidskom osiguranju, a isto je stajalo i u čl. 23 st. 2 starog Zakona o socijalnoj zaštiti.

Do donošenja Zakona o izmenama i dopunama Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju iz decembra meseca 2010, pravo na

novčanu naknadu za pomoć i negu drugog lica je bilo regulisano čl. 244 st. 2 Zakona¹⁶, u kojem je navedeno da se pravo na novčanu naknadu za pomoć i negu drugog lica ostvaruje pod uslovima utvrđenim propisima koji su važili do dana početka primene ovog Zakona. Član 244 st. 2 upućuje na stari Zakon o penzijskom i invalidskom osiguranju¹⁷, tačnije njegov čl. 37 koji određuje da pravo na novčanu naknadu za pomoć i negu drugog lica ima lice koje postane nepokretno, kao i ako zbog težine i prirode trajnih bolesti i bolesnog stanja nije sposobno da se samostalno kreće ni u okviru stana uz upotrebu odgovarajućih pomagala, niti da se samo hrani, svlači, oblači, i da održava osnovnu ličnu higijenu, kao i slepo lice koje je izgubilo osećaj svetlosti sa tačnom projekcijom i lice koje postiže vid sa korekcijom do 0,05. Izmenama i dopunama Zakona iz decembra 2010. uslovi za ostvarivanje prava na novčanu naknadu nisu menjani, odnosno rešenje iz čl. 37 starog Zakona je preuzeto kroz čl. 41a novog Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju.

Ovakvi uslovi su ocenjeni kao previše restriktivni od strane raznih udruženja, prvenstveno od strane Nacionalne organizacije osoba sa invaliditetom Srbije (NOOIS), jer su njihovom primenom iz grupe eventualnih korisnika novčane naknade za pomoć i negu drugog lica isključene određene grupe lica sa ozbiljnim zdravstvenim problemima, a koje bi sigurno trebale da imaju mogućnost korišćenja pomenutog prava.

Naime, prema iskustvu Udruženja za pomoć i podršku osobama sa cističnom fibrozom Srbije¹⁸, Udruženja za pomoć i podršku osobama sa cističnom fibrozom u Vojvodini “Osmeh”¹⁹ i Nacionalnoj organizaciji za retke bolesti Srbije²⁰, osobama koje imaju cističnu fibrozu uglavnom nije priznato pravo na novčanu naknadu za pomoć i negu drugog lica, jer njihovo zdravstveno stanje nije ispunjavalo zakonske kriterijume. Zbog specifičnosti bolesti, osobe sa cističnom fibrozom

¹⁶ *Sl. gl. RS* 34/03, 85/05, 5/09, 107/09 i 101/10.

¹⁷ *Sl. gl. RS* 52/96, 46/98, 9/01 i 80/02.

¹⁸ Vidi: <http://www.cfsrbija.rs/>

¹⁹ Vidi: <http://www.cfosmeh.in.rs/>

²⁰ Vidi: <http://www.norbs.rs/>

moгу imati blage simptome, a ima i slućajeva sa ozbiljnim komplikacijama, ćak sa smrtnim ishodom. Poćev od avgusta meseca 2009. u Autonomnoj Pokrajini Vojvodini je pokrenut projekat neonatalnog skrininga (metoda ranog otkrivanja bolesti cistićne fibroze) i do danas je registrovano nekoliko novih slućajeva cistićne fibroze. Zahvaljujući ranoj dijagnozi, ove bebe imaju mnogo veće šanse za normalan ųivot i razvoj, ali je neophodno da budu podvrgnute svakodnevnoj višeaćasovnoj terapiji do kraja svog ųivota. Takva vrsta terapije i nege najćešće rezultira da jedan od roditelja deteta sa cistićnom fibrozom ne moųe da privređuje, već je primoran da brine o detetu. Kod deteta sa cistićnom fibrozom, koje je pod pravilnim reųimom ishrane i nege, simptomi bolesti su ublaųeni i njihovo puno ispoljavanje, iako neizbeųno, odlaųe se za određeni vremenski period, tako da njihovo zdravstveno stanje na lekarskim pregledima ne zadovoljava kriterijume za dobijanje prava na novćanu naknadu za pomoć i negu drugog lica.

Međutim, ono ųto se gubi iz vida jeste ćinjenica da je njihovo zdravstveno stanje takvo upravo zahvaljujući 24-ćasovnoj nezi koju dobijaju od drugog lica, najćešće majke koja je pritom nezaposlena. Nega koju ta lica, prvenstveno mala deca dobijaju odlaųe pogoršanje njihovog zdravstvenog stanja, a i pravilno i redovno sprovođenje terapije smanjuje troškove lećenja koji bi nastali u kasnijim godinama ųivota. Situacija je slićna i kod osoba koje imaju niz drugih retkih bolesti, ųto je i jedan od razloga da NOOIS predloųi da se prilikom usvajanja novog Zakona o socijalnoj zašćiti uslovi za ostvarivanje prava na novćanu naknadu za pomoć i negu drugog lica definišu manje restriktivno, kako bi obuhvatili ųiri krug potencijalnih korisnika. Predlog NOOIS je usvojen i u ćl. 92 Zakona o socijalnoj zašćiti sada propisuje da potreba za pomoći i negom drugog lica postoji kod lica kome je usled telesnog oštećenja, oštećenja ćula vida koje uzrokuje gubitak osećaja svetlosti sa taćnom projekcijom ili se vid postiųe sa korekcijom 0.05, intelektualnih poteškoća ili promena u zdravstvenom stanju neophodna pomoć i nega drugog lica radi zadovoljenja osnovnih ųivotnih potreba i koje ne moųe da ustane iz kreveta, da se kreće unutar stana bez upotrebe pomagala, da se hrani, svlaći, oblaći ili da odrųava osnovnu lićnu higijenu bez pomoći drugog lica.

8. Pravo na uvećani dodatak za pomoć i negu drugog lica

Odluka zakonodavca da pravo na novčanu naknadu za pomoć i negu drugog lica da i onim osobama koji zbog telesnog oštećenja nisu u mogućnosti da obavljaju osnovne životne potrebe na način opisan u čl. 92 Zakona, otvorila je pitanje koliki stepen telesnog oštećenja je potreban da bi se ovo pravo ostvarilo.

Zbog toga je novim zakonom uvedeno pravo na uvećan dodatak za pomoć i negu drugog lica. Lica koja zbog telesnog oštećenja ne mogu obavljati osnovne životne potrebe imaju pravo na novčanu naknadu za pomoć i negu drugog lica, dok će pravo na uvećani dodatak imati ona lica koja imaju utvrđeno telesno oštećenje 100 % po jednom osnovu ili imaju organski trajni poremećaj neurološkog i psihičkog tipa kao i lica koje ima više oštećenja, s tim da nivo oštećenja iznosi po 70 % i više procenata i to po najmanje dva osnova.

Jedno od pitanja koje nije regulisano Zakonom, a koje će se pojavljivati u praksi jeste pitanje produženja prava na novčanu naknadu kojoj je osnov telesno oštećenje. Na primer, cistična fibroza jeste bolest koja prvenstveno napada respiratorne organe. I pored svakodnevnih inhalacija i terapije, a u zavisnosti od težine bolesti, funkcija pluća osoba sa cističnom fibrozom se vremenom smanjuje. Posle određenog vremenskog perioda funkcija pluća će biti toliko oštećena da će ta osoba ostvariti pravo na novčanu naknadu za pomoć i negu drugog lica, kao i na uvećani dodatak. Nakon proteka izvesnog vremena, u nekim slučajevima pluća će toliko biti oštećena da će biti neophodno izvršiti transplantaciju pluća, kako bi ona mogla da obavljaju svoju funkciju. Nakon transplantacije nova pluća neće biti oštećena te na budućem lekarskom pregledu neće postojati telesno oštećenje koje je bilo osnov za dobijanje naknade za pomoć i negu drugog lica. Međutim, suština je da zbog prirode bolesti, i pored terapije, ta nova pluća posle izvesnog vremena neće moći obavljati svoju funkciju u punom kapacitetu. Postavlja se pitanje da li u takvim slučajevima treba uskraćivati pravo na novčanu naknadu na osnovu telesnog oštećenja i dočekati situaciju da pluća ponovo budu oštećena pa tek onda dati

pravo na novčanu naknadu, ili je svrsishodnije odrediti da promena stepena telesnog oštećenja kod takvih kategorija korisnika i pod takvim okolnostima ne dovodi do gubitka prava.

Još jedna novina koja je uvedena novim Zakonom, tačnije čl. 94 st. 6 jeste ta da novi Zakon obraća pažnju na položaj roditelja koji zbog težine bolesti deteta nisu u mogućnosti da rade i privređuju pa je navedenim članom određeno da jedan od roditelja koji nije u radnom odnosu, a najmanje 15 godina neguje svoje dete koje je ostvarilo pravo na uvećani dodatak za pomoć i negu drugog lica, sada ima pravo na posebnu novčanu naknadu u vidu doživotnog mesečnog primanja u visini najniže penzije kada navrší opšti starosni uslov za ostvarivanje penzije ukoliko nije ostvario pravo na penziju. Ukoliko je ostvario pravo na penziju, roditelj će moći da izabere da li će koristiti svoju penziju ili posebnu novčanu naknadu.

9. Zaključak

Nakon donošenja novog Zakona o socijalnoj zaštiti, može se reći da je sistem socijalne zaštite u Republici Srbiji unapređen. Zakon je poboljšao položaj socijalno najugroženijih kategorija stanovništva, omogućio veći broj korisnika socijalne zaštite i povećao novčane iznose materijalne podrške.

Tako, uvođenje usluge podrške za samostalan život, odnosno zakonsko rešenje da će ta usluga biti finansirana od strane jedinica lokalne samouprave, i pored teškoća sa kojim će se one sigurno suočavati prilikom obezbeđivanja sredstava, predstavlja značajan pomak ka decentralizaciji sistema socijalne zaštite. Naravno, moglo se ići i korak dalje, pa da je lokalnim samoupravama dato pravo da više njih osnuje Zavod za socijalnu zaštitu, čime bi se postiglo da Republika i autonomne pokrajine budu rasterećene u obavljanju poslova iz oblasti socijalne zaštite.

Zakonsko rešenje da ustanove socijalne zaštite mogu osnivati i druga pravna i fizička lica otvorilo je mogućnost da usluge socijalne zaštite pružaju i subjekti koji nisu osnovani državnim ili društvenim kapitalom, već isključivo kapitalom koji se nalazi u privatnoj svojini. Time će se

sigurno poboljšati kvalitet usluga socijalne zaštite, jer će se stvoriti otvoreno tržište na kom će konkurencija između pružaoca usluga povećati kvalitet usluga. Doduše, potpuna tržišna utakmica je malo sputana postupkom javne nabavke u kojem se bira jedan ovlašćeni pružalac usluga socijalne zaštite, te bi to rešenje trebalo promeniti i dozvoliti da svaki licencirani pružalac usluga koji ispuní propisane uslove sklopi ugovor u pružanju usluga socijalne zaštite sa naručiocem. Tada bi korisnici usluga imali veći izbor, došlo bi do povećane konkurencije između pružaoca usluga, čime bi se još više poboljšao sam kvalitet usluga.

Za razliku od ranijih propisa, prema kojima su korisnici usluga socijalne zaštite, pre svega materijalnog obezbeđenja, trebali samo da ispune određene uslove kako bi ostvarili pravo, a od njih se nije očekivalo da ulože napor kako bi se njihovo stanje popravilo, novi Zakon propisuje da je korisnik obavezan da preuzme odgovornost za zadovoljavanje sopstvenih životnih potreba. Drugim rečima, Zakon zahteva od korisnika da se uključi u proces i da učestvuje u aktivnostima koje bi dovele do prevazilaženja njegove nepovoljne socijalne situacije.

Što se tiče uslova koji moraju biti ispunjeni kako bi lice ostvarilo pravo na neki vid materijalne podrške, novi Zakon uvodi razne novine. Sa jedne strane, previše restriktivni uslovi za dobijanje prava na novčanu naknadu za pomoć i negu drugog lica, koji su predviđeni propisima o penzijskom i invalidskom osiguranju su ublaženi, što će sigurno dovesti do povećanja broja korisnika pomenutog prava. Zakonsko rešenje da roditelj koji zbog težine bolesti deteta nije u radnom odnosu, a najmanje 15 godina neguje svoje dete ima pravo na posebnu novčanu naknadu, takođe će doprineti povećanju broja korisnika. Sa druge strane, zakonsko rešenje da se prilikom podnošenja zahteva za novčanu pomoć od strane lica koje je nesposobno za rad dostavi i pravosnažna sudska odluka, sudsko poravnanje ili dokaz da je kod nadležnog suda pokrenut postupak radi utvrđivanja obaveze izdržavanja će sigurno dovesti do smanjenja broja korisnika ovog vida materijalne podrške.

Međutim, i pored toga, novi Zakon je omogućio da se broj korisnika usluga socijalne zaštite poveća. Postojeća prava su proširena, uvedena su neka nova prava koja čine da je ceo sistem socijalne zaštite

kompletniji. Država Srbija je svoj sistem socijalne zaštite približila evropskim standardima, pogotovu u pogledu decentralizacije i uvođenja privatnog kapitala u sistem socijalne zaštite i pokazala da i u uslovima ekonomske krize brine o ugroženim slojevima stanovništva. Kako je novi Zakon stupio na snagu u proleće 2011, još uvek je rano donositi zaključke o uspešnosti njegove primene. I pored novina koje je Zakon doneo, a koje su nesumnjivo pozitivne, ostaje da se vidi kako će se nova zakonska rešenja sprovesti u praksi.

Nikolina OBRADOVIĆ

Financiranje i efikasnost sustava socijalne zaštite u Bosni i Hercegovini

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, 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

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.

interesa. Općenito, efikasnost uvijek treba promatrati u kontekstu zadanih ciljeva, odnosno promatrati kao odnos uloženi 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, 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 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

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.

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 značjanog 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 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 Spskoj

Propisane stope doprinosa na bruto plaću	FBiH	RS
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

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

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.

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 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

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.

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.

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 s učesćem ratnog staža ostvaruje pravo na mirovinu.

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 %.

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.

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

U Republici Srpskoj sredstva doprinosa za zdravstveno osiguranje se ubiru u jedinstvenom Fondu zdravstvenog osiguranja Republike Srbije, 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 financijski značajna, iz razloga što je niska i 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

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 za prethodni mjesec i za dobrovoljno osigurane osnovica iznosi 50 % prosječne bruto plaće u RS za prethodni mjesec.

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.

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
Izdavanja na socijalnu i boračko-invalidsku zaštitu Vlade Federacije Bosne i Hercegovine	751.614.000,00	691.100.000,00	748.199.814,00
% izdavanja na socijalnu i boračko-invalidsku zaštitu u okviru entitetskog proračuna	44,81%	34,74%	40,15%

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.

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 Fed. 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 Fed. 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.

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

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

¹⁹ Sl. gl. BiH br. 21/03 i 43/09.

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 dijelom iz sredstava doprinosa na teret poslodavaca i jednim manjim dijelom iz proračuna entiteta. Iz sredstava javnog fonda se financiraju: naknada plaće za vrijeme porodiljskog 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

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.

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 izdvajana za socijalne naknade.

U Republici Srpskoj skoro 30 % entitetskog proračuna se izdvaja za socijalnu i boračko-invalidsku zaštitu. Ova izdvajanja se financiraju preko Ministarstva 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 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. 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.

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.

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 članice OECD-a, u prosjeku, troše 2.5 % svog BDP-a. S izuzetkom Hrvatske, Bosna i Hercegovina nadmašuje sve ostale zemlje u regiji po pitanju potrošnje²⁵.

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 podsustav 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

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

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

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 definira šta ulazi u prihode.

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 8530 osoba primalo stalnu novčanu pomoć. Iznos stalne novčane pomoći je različit od kantona do kantona. Najniži iznos od 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

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

nekontributivnog davanja. Pokrivenost beneficijama vezanim za braniteljske naknade najveća je među stanovništvom u srednjoj i višoj petini.

Podaci 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 doplatak³⁴.

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 % stanovništva³⁵.

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 1500 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 osiguranici. 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 zadržske, 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 zadržskom. Procjena stope

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.

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 snazi³⁷, koja nudi procjenu najnižega broja stanovnika u zemlji te predstavlja nizak dijeljenik. 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: Osiguranici, zaposleni i stopa obuhvata mirovinskim osiguranjem

God.	Federacija Bosne i Hercegovine				Republika Srpska			
	osigurani	zaposleni	st. 15-64	Stopa*	osigurani	zaposleni	st. 15-64	Stopa*
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 PIO RS, 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.

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.

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 podaci 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 PIO RS, 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 umirovljenika u oba entiteta izuzetno niska i nedostatna za podmirivanje osnovnih ži-

votnih 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 neregistrano.

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

³⁸ *Sl. nov. FBiH* br. 46/10; *Sl. gl. RS* broj 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.

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, podatci i indikatori kojima se iskazuje nivo zdravstvene zaštite i uspješnost u poslovanju zdravstvenih ustanova su često neusporedivi između zdravstvenih ustanova koje obavljaju istu ili sličnu djelatnost⁴¹.

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 su neujednačene (u Federaciji Bosne i Hercegovine ova stopa doprinosa je odlukom Vlade određena na 1,2 %, dok u Republici Srpskoj iznosi 3.75 %). Doprinosi se uplaćuju isključivo u jedan od entitetskih fondova zdravstvenog osiguranja. Na ovaj način su ugroženi

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.

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

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
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.

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

Upravo ovi pokazatelji ukazuju na značajan problem u pristupu korištenja prava iz zdravstvene zaštite. Naime, podaci 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	2007	2008	2009
	Unsko-sanski	287.878	287.998	288.114	208.259	206.444	208.749	72,34	71,68	72,45	72,34	71,68
Posavski	41.187	40.513	39.886	29.217	28.506	27.646	70,94	70,36	68,86	70,94	70,36	68,86
Tuzlanski	496.830	497.813	498.549	442.707	442.758	447.265	89,11	88,94	89,71	89,11	88,94	89,71
Zeničko-dobojski	401.796	400.848	400.602	346.741	343.046	341.119	86,30	85,58	85,15	86,30	85,58	85,15
Bosansko-podrinjski	33.662	33.225	33.093	25.101	25.856	25.800	74,57	77,82	77,96	74,57	77,82	77,96
Srednjobosanski	256.339	255.648	254.992	199.651	201.535	212.436	77,89	78,83	83,31	77,89	78,83	83,31
Hercegovačko-neretvanski	227.473	226.632	225.963	184.477	184.867	186.238	81,10	81,57	82,43	81,10	81,57	82,43
Zapadnohercegovački	82.095	81.833	81.707	65.465	68.659	71.720	79,74	83,90	87,78	79,74	83,90	87,78
Kanton Sarajevo	419.030	421.289	423.645	393.162	399.419	406.006	93,83	94,81	95,84	93,83	94,81	95,84
Kanton 10	82.086	81.396	80.800	52.971	53.368	53.237	64,53	65,57	65,89	64,53	65,57	65,89
Ukupno	2.328.376	2.327.195	2.327.318	1.947.751	1.954.458	1.980.034	83,65	83,98	85,08	83,65	83,98	85,08

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 osiguranja⁴³. To su djeca do navršениh 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.

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

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.

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 onemogućavanje 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 najveća 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.

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

⁴⁵ Anketa o radnoj snazi 2011.

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
Registri- rana	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	-	-
	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.

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.

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

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.

ispunjava uvjet za stjecanje starosne mirovine sukladno općem propisu o mirovinskom i invalidskom osiguranju.

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 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 zapošljavanje⁵⁰. 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 osnovu⁵¹. 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.

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*, s. 8.

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 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

⁵² *Sl. gl. RS* br. 4/02 i 17/08.

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 porodijskog 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 finansijskoj realizaciji i broju korisnika prava predstavlja dominantno pravo 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 navršenih 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 — porodijsko odsustvo	2.600	

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.

Refundacija plaće — ½ radnog vremena	44
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 vrtičkim 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 porođiljskog 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 finansijskih mogućnosti svakog kantona i utvrđenih ciljeva socijalne politike. Iz tablice 3.5.2 možemo vidjeti iznose naknada plaće za žene 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 porođiljskog dopusta. To znači da unatoč odredbama o zaštiti žena i materinstva Zakona o radu Federacije Bosne i Hercegovine⁵⁷, kojim je definirano pravo na porođiljsko 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 porođiljskog odsustva.

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).

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

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	
	Broj korisnika	Najniži 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
Hercegovačko-neretvanski	-	-	-	-	-
Zapadno-hercegovački	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 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. Usljed 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

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

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 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 Spskoj 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.

Dragan POPOVIĆ

Proces socijalnog uključivanja u Bosni i Hercegovini u kontekstu evropskih integracija

1. Socijalna isključenost

Socijalna isključenost tretira se kao multidimenzionalan i dinamičan proces u kojem se pojedinac ili grupe ljudi odvajaju iz društvenih odnosa, što dovodi do sprečavanja njihovog potpunog učestvovanja u normalnim aktivnostima društva u kojem žive¹. Kroz socijalnu isključenost pojedincima se sistematski uskraćuju ekonomska, socijalna i politička prava, koja su obično na raspolaganju ostalim članovima društva i koja su presudna za socijalnu integraciju. Pojedinci su potisnuti na margine društva i onemogućeno im je da u potpunosti učestvuju u društvu usljed siromaštva, neposjedovanja obrazovanja, nezaposlenosti ili diskriminacije². Diskriminacija se najčešće javlja u javnim institucijama i to u okviru pravnog, obrazovnog i zdravstvenog sistema. Pojedinci ili grupe ljudi diskriminišu se na osnovu: njihove nacionalne i vjerske pripadnosti, rase, seksualne orijentacije, porijekla, pola, dobi, invaliditeta. Posljedice takve diskriminacije su da se oni udaljavaju od mogućnosti zapošljavanja, ostvarivanja prihoda, pristupa adekvatnom stanovanju, smanjuju im se prilike za obrazovanje i gube šanse da učestvuju u aktivnostima u okviru zajednice. Socijalno isključenima ostaje malo mogućnosti da pristupe organima zaduženim za odlučivanje, te se često osjećaju nemoćnima i nisu u mogućnosti da na bilo koji

¹ H. Silver: *Social Exclusion: Comparative Analysis of Europe and Middle East Youth*, Middle East Youth Initiative Working Paper (September 2007), s. 15.

² A. Hayes, M. Gray, *Social inclusion: A policy platform for those who live particularly challenged lives*, Family Matters, 2008, Issue 78, s. 4.

način utiču na odluke koje se direktno tiču njihovog svakodnevnog života.

Socijalna isključenost pojedinca je relativan pojam, jer pojedinac može biti socijalno isključen samo u poređenju sa drugim članovima društva. Pojedinac može biti proglašen socijalno isključenim samo u odnosu na društvo čiji je član, a socijalna isključenost zavisi od mjere u kojoj je pojedinac u stanju da se poveže i identifikuje sa drugim članovima društva³.

Uzroci socijalne isključenosti najčešće su povezani sa nezaposlenošću, zatim niskim nivoom obrazovanja, te ograničenim mogućnostima zapošljavanja. Različiti elementi socijalne isključenosti utiču jedni na druge, a isključivanje obično započinje gubitkom posla, a takav gubitak uvodi pojedinca u rizik od siromaštva, stvarajući nesigurnost koja završava konstantnim uskraćivanjem mogućnosti. Život u siromaštvu stvara dodatne poteškoće pri traženju posla i doprinosi tome da pojedinci duži period ostaju nezaposleni, a istovremeno nezaposlenost i siromaštvo otežavaju učestvovanje u društvenim aktivnostima. Socijalna isključenost se često prenosi na nove naraštaje, tako da mnogi mladi ljudi postaju isključeni zato što nisu dovoljno dobro pripremljeni, odnosno ne posjeduju odgovarajuće obrazovanje i kvalifikacije za poslove koji omogućavaju pristojan život. Zbog toga je najbitnije da mladi ljudi stiču adekvatno obrazovanje koje će im pomoći u pronalazanju poslova koji omogućavaju pristojan život. Tako se uklanjaju uzroci socijalne isključenosti, a time se može uspješno spriječiti ulazak pojedinca u neželjeno stanje isključenosti⁴. Socijalno isključeni pojedinci nalaze se na marginama društvenih događaja, a marginalizacija pojedinaca nije samo problem u Bosni i Hercegovini, nego se javlja i u mnogim privredno razvijenijim zemljama, gdje većina stanovništva uživa u znatno boljim ekonomskim i socijalnim prilikama.

³ W. Bossert, C. D'Ambrosio, V. Peragine: *Deprivation and Social Exclusion*, *Economica*, Nov. 2007, Vol. 74, Issue 296, s. 778.

⁴ P. Bejaković: *Social inclusion in South-East Europe — National and regional Policy priorities for a Social Europe*, *Revija za socijalnu politiku*, jul 2011, Vol. 18, Issue 2, s. 229.

Ranjive grupe, odnosno grupe kojima prijeti najveći rizik od socijalnog isključivanja, nisu samo izložene riziku od siromaštva usljed niskih prihoda ili nezaposlenosti, već imaju znatno više poteškoća u pristupu javnim uslugama i učešću u političkom životu. Rizik ovih grupa da budu isključene, bar u jednoj dimenziji je veći ako se nekoliko komponenti socijalne isključenosti međusobno prepliću i utiču jedne na druge, kreirajući tako spiralnu višestruku oskudicu (na primjer, pol, mjesto stanovanja, invaliditet).

Socijalno uključivanje predstavlja proces kojim se osigurava da oni koji spadaju u rizičnu grupu ljudi kojima prijeti opasnost od siromaštva i socijalne isključenosti da dobiju mogućnost i neophodna sredstva za potpuno učešće u ekonomskom, društvenom i kulturnom životu i mogućnost da uživaju životni standard i blagostanje koji se smatraju normalnim u društvu u kojem žive. Socijalnim uključivanjem se osigurava da pojedinac potpunije učestvuje u procesu donošenja odluka koje se direktno tiču njegovog života i pristupa osnovnim ekonomskim, socijalnim i političkim pravima.

2. Proces socijalnog uključivanja u Evropskoj uniji

Koncept socijalnog uključivanja predstavlja osnov svih socijalnih politika u državama članicama Evropske unije, kao i osnov njihove uzajamne koordinacije na nivou Evropske unije. Ekonomske socijalne politike država članica zajedno doprinose ostvarivanju zajedničke vizije razvoja Evropske unije kroz usmjeravanje ekonomskih i socijalnih politika ka većem zapošljavanju. Socijalno uključivanje u Evropskoj uniji je bazirano na znanju, većoj socijalnoj koheziji i većoj zaposlenosti. Proces socijalnog isključivanja u Evropskoj uniji regulisan je politikama, preporukama, akcionim planovima, drugim riječima “*soft laws*”, dok je oblast ljudskih prava, odnosno jednak tretman svih u oblasti zapošljavanja i profesionalnog osposobljavanja, definisana direktivama. Samim tim, najveći dio normativnih aktivnosti iz oblasti socijalnog uključivanja ostaje kao obaveza zemalja članica EU.

Evropska unija je osnivačkim ugovorima utvrdila širok spektar zadataka koji za cilj imaju: postizanje visokog nivoa zaposlenosti i

socijalne zaštite, jednakost između žena i muškaraca, podizanje životnog standarda i kvaliteta života, kao i postizanje ekonomske i socijalne kohezije i solidarnosti između država članica. Evropska unija je pokazala svoju posvećenost ispunjenju navedenih zadataka još 1994. godine, kada je Evropska komisija definisala „evropski socijalni model“ kao model koji predstavlja sistem zajedničkih vrijednosti koje obuhvataju demokratiju i individualna prava, slobodno kolektivno pregovaranje, tržišnu ekonomiju, jednake mogućnosti za sve, socijalnu zaštitu i solidarnost. Evropski socijalni model naglasak stavlja na održavanje socijalne solidarnosti, na osiguranju da svi pojedinci budu integrisani u društvo, kao i njihovo učestvovanje u društvenom poretku⁵.

Koordinacija politika socijalnog uključivanja između država članica Evropske unije provodi se primjenom „otvorenog metoda koordinacije“ (engl. *Open method of coordination*). U ovaj, inače dobrovoljan, proces političke saradnje Ugovorom iz Amsterdama⁶ uključena je oblast zapošljavanja. Nadalje, Evropska unija je usvajanjem Lisabonske strategije⁷

⁵ R. Atkinson, S. Davoudi, *The Concept of Social Exclusion in the European Union: Context, Development and Possibilities*, Journal of Common Market Studies, Sep. 2000, Vol. 38 Issue 3, s. 427.

⁶ Ugovor iz Amsterdama pripremljen je i usaglašen tokom sastanka Evropskog savjeta održanog u junu 1997. u Amsterdamu. Ugovor je potpisan od strane ministara vanjskih poslova zemalja članica Evropske unije u oktobru 1997, a stupio je na snagu u maju 1999. Najvažnije izmjene uvedene Ugovorom iz Amsterdama su:

- 1) jačanje uloge Evropskog parlamenta definisanjem većeg broja odluka koje se donose u postupku zajedničkog odlučivanja,
- 2) uvođenje principa fleksibilnosti,
- 3) mogućnost suspenzije države članice iz postupka donošenja odluka,
- 4) prenošenje dijela odredaba koje se odnose na saradnju u području pravosuđa i unutrašnjih poslova (treći stub) u prvi stub EU (vizni režim, azil, sudska suradnja u građanskim stvarima),
- 5) uvrštavanje Šengenskog sporazuma u Ugovor,
- 6) izmjene odredaba o Zajedničkoj vanjskoj i bezbjednosnoj politici,
- 7) uključivanje socijalnog protokola u tekst Ugovora,
- 8) isticanje borbe za većom zaposlenošću kao specifičnog cilja Unije.

⁷ Lisabonska strategija, koja je još poznata kao Lisabonska agenda, usvojena je na sastanku Evropskog savjeta održanom u martu 2000. u Lisabonu. Ova strategija donesena je sa ciljem da EU do 2010. postane najkonkurentnija i

proširila primjenu otvorenog metoda koordinacije na socijalno uključivanje, penzije, zdravstvenu njegu i dugotrajno zbrinjavanje. Takođe, u okviru otvorenog metoda koordinacije utvrđeni su mehanizmi praćenja socijalnog stanja u Evropskoj uniji putem Izvještaja o socijalnom stanju u Evropskoj uniji (*Report on the Social Situation in the European Union*) i Evropske opservatorije za socijalno stanje i demografiju (*European Observatory on Social Situation and Demography*).

Na samitu u Nici⁸, u decembru 2000. godine, dogovoreno je da svaka država članica treba svake dvije godine pripremiti Nacionalni akcioni plan o socijalnom uključivanju (*National action plan for social inclusion*), paralelno sa planovima za zapošljavanje, uzimajući u obzir nacionalne, regionalne i lokalne razlike⁹. Nacionalni akcioni planovi o socijalnom uključivanju obavezno sadrže tri ključna cilja, utvrđeni Odlukom Savjeta 2003/578/EZ¹⁰, a to su: puna zaposlenost, unapređenje kvaliteta i produktivnosti na radnom mjestu, te jačanje socijalne kohezije i uključenosti. Nacionalni akcioni planovi o socijalnom

najdinamičnija ekonomija svijeta zasnovana na znanju, te sposobna za održivi ekonomski rast s najvećom stopom zaposlenosti te snažnom ekonomskom i socijalnom kohezijom. Lisabonska strategija zasniva se na tri segmenta:

- 1) Ekonomski segment kojim se priprema tranzicija prema konkurentnoj, dinamičnoj i na znanju zasnovanoj ekonomiji. Naglasak je na potrebi stalnih prilagođavanja promjenama u informacionom društvu, te u podsticanju razvoja i istraživanja.
- 2) Socijalni segment usmjeren je na modernizaciju evropskog socijalnog modela. To se postiže ulaganjem u ljudski potencijal i borbom protiv socijalne isključivosti. Od država članica očekuje se da investiraju u obrazovanje i osposobljavanje te da provode aktivnu politiku zapošljavanja, čime bi se olakšao put prema ekonomiji zasnovanoj na znanju.
- 3) Ekološki segment koji je naknadno usvojen na sastanku Evropskog savjeta u Geteborgu 2001. upozorava na činjenicu da ekonomski rast treba uskladiti s razumnim korištenjem prirodnih resursa.

⁸ Samit u Nici imao je za cilj institucionalnu reformu i jačanje nadležnosti Evropske unije.

⁹ T. Atkinson, *Social Inclusion and the European Union*, Journal of Common Market Studies, Nov. 2002, Vol. 40 Issue 4, s. 626.

¹⁰ Vidi: Odluka Savjeta od 22. 07. 2003. godine o smjernicama za mjere zapošljavanja država članica. Dostupno na <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:197:0013:0021:EN:PDF>.

uključivanju podnose sve države članice Evropskoj komisiji i Evropskom savjetu, koji prezentuje zajednički izvještaj, pomoću kojeg se identifikuju najbolje prakse u okviru Evropske unije¹¹.

Evropski Savjet je na skupu u Laekenu¹², u decembru 2001. godine, dogovorio set zajedničkih indikatora socijalnog uključivanja, koji imaju ključnu ulogu u praćenju uspješnosti država članica u promovisanju socijalne uključenosti. Ukupno 18 indikatora socijalnog uključivanja je utvrđeno, od čega je deset primarnih i osam sekundarnih. Primarni indikatori postavljeni su oko četiri osnove, a to su: prihod, zapošljavanje, obrazovanje i zdravstvo. Svih deset primarnih indikatora zajedno predstavljaju mješavinu mikro i makro referenci koje se fokusiraju na rizike siromaštva, raspodjelu dohotka, kao i regionalne kohezije u zapošljavanju, dugoročne nezaposlenosti, ranog napuštanja škole, pismenost, životni vijek i zdravstveno stanje¹³. Ovi indikatori omogućavaju državama članicama i Evropskoj komisiji praćenje nacionalnog i napretka Evropske unije prema četiri ključna cilja¹⁴ Evropske unije u području socijalnog uključivanja. Upotrebom ovih indikatora podstiče se razmjena dobre prakse socijalnog uključivanja u pogledu

¹¹ J. Hunt, *Combating Social Exclusion: The EU's Contribution*, Journal of Social Welfare and Family Law, Vol. 27, No. 1, March 2005, s. 116.

¹² Na skupu u Laekenu (Belgiji) Evropski savjet se bavio pitanjima novih mjera u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova (Evropski nalog za hapšenje, zajedničke definicije terorizma, Eurojusta i sjedišta 10 novih agencija EU), napredka u oblasti proširenja EU, uvođenja evropskog novca i usvajanja deklaracije Laken budućnost Evrope.

¹³ M. Daly, *EU Social Policy after Lisbon*, Journal of Common Market Studies, Sep. 2006, Vol. 44, Issue 3, s. 467.

¹⁴ Do stvarnog pokretanja procesa socijalnog uključivanja došlo je na Samitu Evropskog savjeta (EU Council) u Nici 2000. Tom prilikom su u borbi protiv siromaštva i socijalne isključenosti, koja predstavljaju osnovu Evropske strategije za socijalnu uključenost, usaglašeni sljedeći ciljevi:

- 1) olakšati svima zapošljavanje, kao i pristup resursima, pravima, robi i uslugama,
- 2) spriječiti rizik od isključenosti,
- 3) pomoći najugroženijim kategorijama stanovništva,
- 4) pokrenuti sva relevantna tijela.

izrade politika, a isto tako može da ukaže na područja gdje je potrebno više političke akcije¹⁵.

Ugovorom iz Amsterdama¹⁶ utvrđeno je da Evropska unija i zemlje članice treba da preduzmu akciju u borbi protiv socijalne isključenosti, budući da ovo pitanje nije bilo uređeno osnivačkim ugovorima¹⁷. Međutim, napredak u oblasti socijalne politike na nivou Evropske unije postignut je usvajanjem Lisabonskog ugovora 2007. godine¹⁸. Ovim ugovorom su ojačane političke, ekonomske i socijalne slobode, a Povelja o osnovnim pravima u Evropskoj uniji postala je pravno obavezujući dokument. Lisabonski ugovor, između ostalog, utvrđuje osnov za građanski dijalog u Evropskoj uniji, kroz odredbe o demokratskim načelima. Na osnovu čl. 11 Lisabonskog ugovora, savjetovanje sa građanskim društvom postaje imperativ za sve institucije, uz obavezu održavanja otvorenog, transparentnog i redovnog dijaloga sa predstavnicima organizacija građanskog društva i zainteresovane javnosti. Od sekundarnih izvora prava Evropske unije, za proces socijalnog uključivanja najznačajnije su: Direktiva broj 2000/78/EZ¹⁹, kojom se utvrđuje opšti okvir za jednak tretman prilikom zapošljavanja i odabira zanimanja i Direktiva broj 2000/43/EZ²⁰, kojom se provodi princip jednakog tretmana, bez obzira na rasno ili etničko poreklo.

¹⁵ A. Atkinson, B. Anthony, E. Marlier, B. Nolan, *Indicators and Targets for Social Inclusion in the European Union*, Journal of Common Market Studies, Mar. 2004, Vol. 42, Issue 1, s. 47.

¹⁶ Ugovor iz Amsterdama (bilj 6).

¹⁷ A. Kenneth, *The 'Europeanisation' of Social Exclusion: British Adaptation to EU Co-ordination* Armstrong, British Journal of Politics & International Relations, Feb. 2006, Vol. 8, Issue 1, s. 81.

¹⁸ Ugovor iz Lisabona potpisan je 13. 12. 2007, a stupio je na snagu 1. 12. 2009.

¹⁹ Vidi: Direktiva Savjeta od 27. 11. 2000. godine o ravnopravnosti prilikom zapošljavanja i odabira zanimanja. Dostupno na <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32000L0078:en:HTML>.

²⁰ Vidi: Direktiva Savjeta od 29. 06. 2000. o sprovođenju principima jednakog postupanja prema osobama bez obzira na njihovu rasu i etničku pripadnost. Dostupno na <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32000L0043:en:HTML>.

Okvir zaštite ljudskih prava dodatno je unaprijeđen usvajanjem dokumenta “Evropa 2020: Strategija pametnog, održivog i inkluzivnog rasta”²¹ (u daljem tekstu: Strategija “Evropa 2020”), kojim je, kao jedan od ciljeva, utvrđeno priznavanje osnovnih prava siromašnim i socijalno isključenim osobama. Strategijom “Evropa 2020” propisuju se smjernice koje se posebno odnose na oblast zapošljavanja: povećanje učešća na tržištu rada i smanjenje strukturne nezaposlenosti; razvoj obučene radne snage koja odgovara potrebama tržišta rada, promovisanje kvalitetnih poslova i cjeloživotnog učenja; poboljšanje sistema obrazovanja i obuka na svim nivoima. Usvajanje Strategije „Evropa 2020“ predstavlja pokušaj uspješnije koordinacije ekonomske i socijalne politike institucija Evropske unije.

3. Proces socijalnog uključivanja u Bosni i Hercegovini kao dio procesa evropskih integracija

Bosna i Hercegovina se, potpisivanjem Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju²² između Evropskih zajednica i njihovih država članica, obavezala da će postepeno usklađivati svoje postojeće zakone i buduće zakonodavstvo sa *acquis communautaire*. Nadalje, Bosna i Hercegovina je potpisivanjem Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju stekla pravo na podršku za jačanje socijalnog uključivanja, u skladu s instrumentom pretpristupne pomoći (IPA)²³, a u kontekstu komponente razvoja ljudskih potencijala, kako bi se jačala ekonomska i socijalna kohezija u oblastima zapošljavanja, obrazovanja, stručnog osposobljavanja i socijalnog uključivanja²⁴.

²¹ Vidi opširnije: Strategija “Evropa 2020” usvojena 03. 03. 2010. Dostupno na <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:EN:PDF>.

²² Bosna i Hercegovina je 16. 06. 2008. u Luksemburgu potpisala Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju

²³ Vidi: <http://www.delbih.ec.europa.eu/?akcija=clanak&CID=23&jezik=1&LID=33>.

²⁴ Vidi: čl. 151 Uredbe Komisije (EZ) br. 718/2007 od 12. 06. 2007. o sprovođenju Uredbe Savjeta (EZ) br. 1085/2006 kojom se uspostavlja instrument pretpristupne pomoći (IPA).

Sam proces pridruživanja Evropskoj uniji predstavlja osnov za jačanje socijalne uključenosti u BiH, zbog potrebe za implementacijom evropskih standarda u kontekstu socijalne isključenosti, kao i politika za njeno smanjivanje. Bosna i Hercegovina, ukoliko želi pristupiti Evropskoj uniji, mora da izgradi kapacitete za procjenjivanje i rješavanje pitanja socijalne isključenosti, te da ispuni preuslove koji se odnose na socijalnu dimenziju Evropske unije. Pitanje socijalne uključenosti stoga predstavlja jedno od ključnih pitanja razvoja u Bosne i Hercegovine, jer je kao takva neophodna kako bi se građanima Bosne i Hercegovine osigurala bolja budućnost. Strategiju socijalne uključenosti na nivou države još uvijek nije usvojena²⁵, te je na taj način blokiran ključni dio procesa strateškog planiranja i razrade strateškog cilja socijalnog uključivanja iz Strategije razvoja Bosne i Hercegovine. Usvajanje ove strategije predstavljao bi važan korak u usklađivanju socijalnog razvoja u Bosni i Hercegovini sa EU standardima.

Sticanjem statusa zemlje kandidata za članstvo u Evropskoj uniji pitanja socijalnog uključivanja i smanjenja siromaštva u Bosni i Hercegovini trebalo bi da postanu obavezna komponenta politike integracije u Evropsku uniju. Bosna i Hercegovina će, na zahtjev Evropske komisije, morati izraditi Zajednički memorandum o socijalnom uključivanju (*Joint Inclusion Memorandum*²⁶). Ovim dokumentom će se ažurirati postojeće politike, koje se samo djelimično bave pitanjima socijalnog uključivanja, i razviti strateški okvir koji će uzeti u obzir čitav spektar isključenosti. Zajednički memorandum o socijalnom uključivanju bi trebalo da identifikuje glavne izvore socijalne isključenosti, ranjive grupe u pogledu socijalne isključenosti, ključne izazove, te, na kraju najvažnije, mjere koje mogu unaprijediti socijalno uključivanje u Bosni i Hercegovini.

²⁵ Nacrt strategije socijalnog uključivanja je dostavljen na usvajanje Savjetu ministara BiH u junu 2010.

²⁶ Države koje su u procesu pristupanja Evropskoj uniji imaju zadatak izrade Zajedničkog memoranduma o socijalnom uključivanju u okviru kojeg svaka država opisuje kontekst siromaštva i socijalne isključenosti, kao i prioritete u rješavanju ovih pitanja. Vidi: http://ec.europa.eu/employment_social/soc-prot/soc-incl/jim_en.html.

Upotreba Leaken indikatora²⁷ socijalnog uključivanja za praćenje uspješnosti Bosne i Hercegovine u promovisanju socijalne uključenosti je veoma bitna za dalji razvoj domaćih indikatora, što će postepeno dovesti do potpune usklađenosti indikatora Bosne i Hercegovine sa standardima Evropske unije. Usklađenost indikatora i dostupnost indikatora biće preduslov za potpisivanje zajedničkog memoranduma o socijalnom uključivanju, koji predstavlja prvi neophodan korak u procesu evropskih integracija u oblasti socijalnog razvoja.

4. Pravni i administrativni okvir za socijalno uključivanje u Bosni i Hercegovini

U skladu sa Ustavom Bosne i Hercegovine²⁸, u nadležnosti entiteta su oblasti ključne za socijalno uključivanje: rad i zapošljavanje, obrazovanje, socijalna i zdravstvena zaštita. Navedene oblasti su pravno regulisane entitetskim zakonima o radu, zakonima iz oblasti socijalne zaštite, zakonima iz oblasti socijalne zaštite nezaposlenih osoba, zakonima o zdravstvenom osiguranju, te zakonima o penzijskom i invalidskom osiguranju.

Utvrđivanje ključnih učesnika u procesu socijalnog uključivanja od izuzetne je važnosti za uspješnost procesa socijalnog uključivanja, koji se bazira na širem partnerstvu, uključujući sve nivoe vlasti, socijalne partnere i nevladine organizacije. Naime, u procesu socijalnog uključivanja u Bosni i Hercegovini ključno je oko 80 vladinih institucija na državnom i entitetskom nivou, u Brčko Distriktu, te na nivou kantona u Federaciji Bosne i Hercegovine, a to su prvenstveno ministarstva koja su nadležna za oblasti rada i socijalne zaštite, zdravlja, boračko-

²⁷ Laken (Leaken) indikatori su instrument za standardizovano mjerenje društvene uključenosti na nivou EU. Osnovni skup zajedničkih Laken indikatora otvoren je za preispitivanje i usavršavanje, a podaci o socijalnoj uključenosti prikupljaju se SILC anketom (Statistics on Income and Living Conditions) standardizovanom za sve članice EU.

²⁸ Čl. III (1) Ustava BiH utvrđena su pitanja koja su u nadležnosti institucija BiH, dok je čl. III (3) propisano da sve vladine funkcije i ovlaštenja koja po Ustavu nisu izričito dodijeljena institucijama Bosne i Hercegovine pripadaju entitetima.

invalidske zaštite, izbjeglica i raseljenih lica, privrede i ekonomskog razvoja, evropskih integracija, porodice, omladine i sporta, saobraćaja i komunikacija, prosvjete, ljudskih prava, civilnih poslova, te finansija i statističkih institucija, zatim entitetski zavodi penzionog i invalidskog osiguranja, entitetski zavodi zdravstvenog osiguranja, agencije i zavodi za rad i zapošljavanje, savjeti Roma, savjeti osoba sa invaliditetom, Koordinacioni odbor za pitanja mladih, kao i predstavnici mreže nevladinih organizacija, socijalni partneri, centri za socijalni rad, savez opština i gradova entiteta.

4.1. Rad i zapošljavanje

Oblast rada i zapošljavanja je u nadležnosti entiteta i Brčko Distrikta, dok na državnom nivou Ministarstvo civilnih poslova Bosne i Hercegovine i Agencija za rad i zapošljavanje Bosne i Hercegovine imaju isključivo ulogu koordinatora i ne uključuju se u pripremu zakona i propisa koji se odnose na uslove rada i zapošljavanja. U Republici Srpskoj sektor rada i zapošljavanja je centralizovan kroz Ministarstvo rada i boračko-invalidske zaštite, dok je u Federaciji Bosne i Hercegovine podijeljena vlast između tog entiteta i deset kantona. Kantoni imaju sva ovlaštenja koja Ustavom Federacije Bosne i Hercegovine nisu dodijeljena Federaciji Bosne i Hercegovine, tako da kantoni imaju pravo regulisanja dijela oblasti rada kao što je naknada plate za vrijeme korištenja porodiljskog odsustva, honorarni rad i slično. Ovakva podjele vlasti rezultirala je da Federacija Bosne i Hercegovine nema uvida u situaciju na kantonalnom nivou niti se uključuje u poslove kantona u oblasti rada.

Pravni okvir kojim se uređuje rad i zapošljavanje u BiH:

— Zakon o posredovanju u zapošljavanju i socijalnoj sigurnosti nezaposlenih osoba, (*Službene novine Federacije BiH* br. 41/01, 22/05 i 9/08,

— Zakon o posredovanju u zapošljavanju i pravima za vrijeme nezaposlenosti (*Službeni glasnik Republike Srpske* br. 30/10),

— Zakon o radu (*Službeni glasnik Republike Srpske* br. 38/00, 40/00, 47/02, 38/03, 66/03, 20/07 i 55/07),

— Zakon o radu (*Službene novine Federacije BiH* br. 43/99, 32/00 i 29/03),

— Zakon o evidencijama u oblasti rada i zdravstvenog osiguranja (*Službeni glasnik Republike Srpske* br. 18/94 i 64/06),

— Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji, osposobljavanju i zapošljavanju osoba s invaliditetom (*Službeni glasnik Republike Srpske* br. 98/04, 91/06 i 24/09),

— Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji, osposobljavanju i zapošljavanju osoba s invaliditetom (*Službene novine Federacije BiH* br. 9/10),

— Zakon o penzijsko-invalidskom osiguranju (*Službeni glasnik Republike Srpske* br. 32/00, 40/00, 37/01, 32/02, 40/02, 47/02, 110/03, 67/05, 106/05, 20/07, 113/07 i 33/08),

— Zakon o penzijskom i invalidskom osiguranju (*Službene novine Federacije BiH* br. 29/98, 49/00, 32/01, 73/05, 59/06 i 4/09),

— Zakon o zapošljavanju i pravima za vrijeme nezaposlenosti (*Službeni glasnik Brčko Distrikta BiH* br. 33/04, 19/07 i 25/08),

— Zakon o radu Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine (*Službeni glasnik Brčko Distrikta BiH* br. 7/00, 08/03, 33/04, 29/05 19/06, 19/07 i 25/08).

4.2. *Obrazovanje*

Ministarstvo civilnih poslova Bosne i Hercegovine u oblasti obrazovanja utvrđuje kriterijume, prati proces implementacije strategija i daje preporuke o budućim aktivnostima. Oblast obrazovanja u Bosni i Hercegovini je u nadležnosti dva entitetska i deset kantonalnih ministarstava obrazovanja, te odjeljenja za obrazovanje u Brčko Distriktu, koji je odgovoran za organizaciju i funkcionisanje obrazovnog sistema u Brčko Distriktu. Entitetska i kantonalna ministarstva su zadužena za sprovođenje zakona i odluka na državnom, entitetskom i kantonalnom nivou.

Obrazovanje u Bosni i Hercegovini je regulisano zakonima na nivou entiteta (a u Federaciji Bosne i Hercegovine i na kantonalnom nivou), a značajno je spomenuti sljedeće zakone kojim se uređuje oblast obrazovanja:

- Okvirni zakon o predškolskom odgoju i obrazovanju u Bosni i Hercegovini (*Sl. gl. BiH* br. 88/07),
- Okvirni zakon o osnovnom i srednjem obrazovanju u Bosni i Hercegovini (*Sl. gl. BiH* br. 18/03),
- Okvirni zakon o srednjem stručnom obrazovanju i obuci u Bosni i Hercegovini (*Sl. gl. BiH* br. 63/08),
- Okvirni zakon o visokom obrazovanju u Bosni i Hercegovini (*Sl. gl. BiH* br. 59/07),
- Zakon o predškolskom vaspitanju i obrazovanju (*Sl. gl. RS* br. 119/08),
- Zakon o osnovnom obrazovanju i vaspitanju (*Sl. gl. RS* br. 74/08, 71/09 i 104/11),
- Zakon o srednjem obrazovanju i vaspitanju (*Sl. gl. RS* br. 74/08, 106/09 i 104/11),
- Zakon o visokom obrazovanju (*Sl. gl. RS* br. 73/10),
- Zakon o obrazovanju odraslih (*Sl. gl. RS* br. 59/09),
- Zakon o obrazovanju u osnovnim i srednjim školama Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine (*Sl. gl. BD BiH* br. 10/08 i 25/08),
- Zakon o predškolskom odgoju i obrazovanju u Brčko Distriktu Bosne i Hercegovine (*Sl. gl. BD BiH* br. 13/07, 19/07, 39/08 i 21/10),
- Svih deset kantona u FBiH donijelo je svoje zakone iz oblasti obrazovanja: o predškolskom obrazovanju, osnovnoj školi, srednjoj školi, o prosvjetnoj inspekciji, a neki i o visokom obrazovanju i univerzitetu, te niz pratećih podzakonskih akata.

4.3. Socijalna zaštita

Oblast socijalne zaštite je, prema Ustavu Bosne i Hercegovine, u nadležnosti entiteta. Uloga državnog nivoa u oblasti socijalne zaštite ograničena je na aktivnosti koordinacije i usklađivanje planova entitetskih vlada. Ministarstvo civilnih poslova Bosne i Hercegovine i Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice Bosne i Hercegovine imaju isključivo ulogu koordinatora u oblasti socijalne zaštite, dok ombudsman za ljudska prava Bosne i Hercegovine prati stanje u oblasti dječije za-

štite i zaštite osoba s invaliditetom. Međutim, uloga institucija na državnom nivou koja se odnosi na koordinaciju sistema i uspostavljanje osnovnih principa i standarda u oblasti socijalne zaštite minimalna je ili nepostojeća.

U nadležnosti entiteta su oblasti: socijalne, dječije, porodične, boračke zaštite, zaštite ratnih veterana, kao i za pitanja povratka raseljenih lica i izbjeglica. Ministarstva za rad i socijalnu politiku Federacije Bosne i Hercegovine i Ministarstva zdravlja i socijalne zaštite Republike Srpske nadležna su za politike socijalne, porodične i dječije zaštite, kao i zaštite osoba s invaliditetom. Nadalje, Federalno ministarstvo za pitanja boraca i invalida odbrambeno-oslobodilačkog rata i Ministarstvo za rad i boračko-invalidsku zaštitu Republike Srpske utvrđuje jedinstvenu politiku boračko-invalidske zaštite, koja je u njihovoj nadležnosti, kao i normativno uređivanje pitanja koja se odnose na ovu populaciju. Oblast povratka raseljenih lica i izbjeglica su nadležnost Federalnog ministarstva raseljenih osoba i izbjeglica i Ministarstva za izbjeglice i raseljena lica Republike Srpske. U Federaciji Bosne i Hercegovine nadležnost u oblasti socijalne zaštite pripada kantonima, i za nju je zaduženo 30 ministarstava, čija je izvorna nadležnost finansiranje i provođenje prava socijalne zaštite i usklađivanje kantonalnih zakona sa okvirnim zakonom (zakonom na federalnom nivou) o socijalnoj zaštiti. Ovakva podjela i decentralizacija stvara velike razlike u pristupu socijalnoj zaštiti i socijalnoj pomoći. Zbog nedostatka finansijskih resursa niži administrativni nivoui i najsiromašnije zajednice najteže mogu ispuniti obaveze koje su u sklopu njihovog mandata (naročito u Federaciji Bosne i Hercegovine).

Socijalna zaštita u Bosni i Hercegovini je regulisana zakonima na entitetskom nivou (a u FBiH i na kantonalnom nivou), a značajno je spomenuti sljedeće zakone iz oblasti socijalne zaštite:

— Zakon o osnovama socijalne zaštite, zaštite civilnih žrtava rata i zaštite porodica sa djecom (*Sl. nov. FBiH* br. 36/99, 54/04, 39/06 i 14/09),

— Zakon o socijalnoj zaštiti (*Sl. gl. RS* br. 5/93 i 15/96),

— Zakon o dječjoj zaštiti (*Sl. gl. RS* br. 15/96, 10/98, 26/01, 4/02 i 17/08),

- Porodični zakon (*Sl. gl. RS* br. 54/02 i 41/08),
- Porodični zakon FBiH (*Sl. nov. FBiH* br. 35/05),
- Zakon o raseljenim licima, povratnicima i izbjeglicama u RS (*Sl. gl. RS* br. 42/05),
- Zakon o raseljenim osobama i povratnicima u FBiH i izbjeglicama iz BiH (*Sl. nov. FBiH* br. 15/05),
- Zakon o pravima boraca, vojnih invalida i porodica poginulih boraca odbrambeno-otadžbinskog rata RS (*Sl. gl. RS* br. 46/04, 20/07, 59/08 i 118/09),
- Zakon o pravima branilaca i članova njihovih porodica (*Sl. nov. FBiH* br. 33/04, 56/05, 70/07 i 9/10),
- Porodični zakon Brčko Distrikta BiH (*Sl. gl. BD BiH* br. 23/07),
- Zakon o dječijoj zaštiti (*Sl. gl. BD BiH* br. 1/03, 21/05, 4/04, 19/07 i 2/08).

4.4. Zdravstvena zaštita

Organizacija, pružanje usluga i finansiranje zdravstvene zaštite u nadležnosti je entiteta, tako da je Ministarstvo zdravlja i socijalne zaštite Republike Srpske centralna institucija koja upravlja zdravstvenim sistemom Republike Srpske. Sistem zdravstvene zaštite u Federaciji Bosne i Hercegovine decentralizovan je, pri čemu se zdravstvene politike i zakoni donose na nivou Federacije Bosne i Hercegovine, a kantoni su nadležni za njihovo provođenje i organizaciju zdravstvenih usluga, tako da u Federaciji Bosne i Hercegovine funkcioniše 11 ministarstava zdravstva, 11 instituta za javno zdravlje i 11 fondova zdravstvenog osiguranja. Zdravstvene usluge se pružaju i finansiraju na nivou kantona, tako da osigurana lica pristupaju uslugama zdravstvene zaštite samo u kantonu u kojem su osigurani. Organizacija zdravstvene zaštite u Brčko Distriktu odvija se kroz Odjel za zdravstvenu i drugu zaštitu Vlade Brčko Distrikta, koji ima nadležnosti u pružanju i upravljanju primarnom zdravstvenom zaštitom, bolničkom zaštitom i aktivnostima javnog zdravlja, te u pružanju i upravljanju zdravstvenim osiguranjem. U okviru ovog odjela djeluje Fond zdravstvenog osiguranja.

Pravni okvir kojim se uređuje zdravstvena zaštita u Bosni i Hercegovini:

— Zakon o zdravstvenoj zaštiti (*Sl. gl. RS* br. 106/09),

— Zakon o zdravstvenoj zaštiti (*Sl. nov. FBiH* br. 46/10),

— Zakon o zdravstvenom osiguranju (*Sl. gl. RS* br. 18/99, 51/01, 70/01, 51/03, 17/08 i 1/09),

— Zakon o zdravstvenom osiguranju (*Sl. nov. FBiH* br. 30/97, 7/02, 70/08 i 48/11),

— Zakon o zdravstvenoj zaštiti u Brčko Distriktu Bosne i Hercegovine (*Sl. gl. BD BiH* br. 38/11),

— Zakon o zdravstvenom osiguranju u Brčko Distriktu Bosne i Hercegovine (*Sl. gl. BD BiH* br. 1/02, 2/08, 19/07, 7/02 i 34/08).

5. Socijalna isključenost u BiH

Prema podacima Programa Ujedinjenih nacija za razvoj (UNDP)²⁹, u 2006. godini u Bosni i Hercegovini je po različitim osnovama bilo isključeno 50,32 % stanovništva, što znači da je skoro polovina stanovništva po jednom od sedam posmatranih kriterijuma³⁰ isključeno. Gotovo petina ukupnog stanovništva u Bosni i Hercegovini se nalazi u stanju ekstremne socijalne isključenosti. Kao najveći uzroci stanja socijalne isključenosti u Bosni i Hercegovini navode se: siromaštvo, nezaposlenost, neobrazovanost i nemogućenost pristupa osnovnim pravima. Uzrok siromaštva u Bosni i Hercegovini rezultat je rata i migracijama stanovništva koje je ono prouzrokovalo, a praćeno je nejednakom i nejednakopravnom tranzicijom, i na kraju rastom nezaposlenosti.

²⁹ UNDP/IPHI, *Izveštaj o humanom razvoju 2007, Socijalna uključenost u BiH*, Sarajevo, 2007, s. 31.

³⁰ Sedam kriterijuma socijalne isključenosti su:

- 1) stanovništvo ispod prihodovne linije siromaštva,
- 2) dugotrajna nezaposlenost,
- 3) lica bez zdravstvenog osiguranja,
- 4) lica bez osnovne škole,
- 5) lica koja nisu glasala na izborima,
- 6) lica koja ne učestvuju u radu organizacija društva,
- 7) domaćinstva bez telefonskog priključka.

Među grupe stanovništva kojima prijete najveći rizik od siromaštva i socijalnog isključivanja u Bosni i Hercegovini su: dugotrajno nezaposleni, izbjeglice, interno raseljene osobe i povratnici, nacionalne manjine (posebno Romi) i osobe s invaliditetom. U Bosni i Hercegovini je veoma izražena socijalna isključenost na osnovu pola, a različito tretiranje na osnovu pola je mnogo jače izraženo deset godina nakon rata nego u periodu prije rata, a jedan od uzroka je i jačanje radikalnog nacionalizma. U izrazito nepovoljnom položaju na tržištu rada nalaze se nezaposlene osobe s invaliditetom i Romi, te je potrebno posebnu pažnju posvetiti promovisanju socijalne integracije ovih grupa, kao i u borbi protiv diskriminacije.

Na osnovu prethodno navedenog, u Bosni i Hercegovini ranjive grupe su: nacionalne manjine (Romi), osobe sa invaliditetom, izbjeglice, raseljena lica i povratnici, žene (ravnopravnost polova), mladi ljudi i osobe treće životne dobi.

5.1. Nacionalne manjine

Ustavom Bosne i Hercegovine propisano je da sva lica na teritoriji Bosne i Hercegovine uživaju ljudska prava i slobode bez diskriminacije po bilo kojem osnovu, kao što je: pol, rasa, boja, jezik, vjera, političko i drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno porijeklo, povezanost sa nacionalnom manjinom, imovina, rođenje ili drugi status³¹. Bez obzira na to, u Bosni i Hercegovini je prisutna diskriminacija nacionalnih manjina i drugih nekonstitutivnih naroda, kršeći obavezujuće odredbe međunarodnih ugovora o ljudskim pravima. Bosna i Hercegovina je jedina zemlja u Evropi u kojoj pripadnici nacionalnih manjina još uvijek nemaju mogućnost da vrše visoke političke funkcije, uključujući Predsjedništvo, jer je to pravo Ustavom Bosne i Hercegovine dato isključivo pripadnicima tri konstitutivna naroda³².

Zakon o zaštiti prava nacionalnih manjina Bosni i Hercegovini³³ definiše nacionalnu manjinu kao dio stanovništva — državljana Bosne

³¹ Čl. II (3) i (4) Ustava Bosne i Hercegovine.

³² Čl. V Ustava Bosne i Hercegovine.

³³ *Sl. gl. BiH* 12/03 i 93/08.

i Hercegovine koji ne pripadaju niti jednom od tri konstitutivna naroda, a sačinjavaju je ljudi istog ili sličnog etničkog porijekla, iste ili slične tradicije, običaja, vjerovanja, jezika, kulture i duhovnosti i bliske ili srodne istorije i drugih obilježja. Zakon također taksativno navodi 17 nacionalnih manjina, a među njima i Rome. Zakonom je propisano da će Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine osnovati Vijeće nacionalnih manjina, kao posebno savjetodavno tijelo. U mandatu je Vijeća nacionalnih manjina davanje mišljenja, savjeta i prijedloga Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine o svim pitanjima koja se tiču prava, položaja i interesa nacionalnih manjina. Zakon o zaštiti nacionalnih manjina Federacije Bosne i Hercegovine³⁴ propisuje osnivanje Savjeta nacionalnih manjina, kao savjetodavnog tijela Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine, te broj i način biranja članova, slično kao Zakon o zaštiti prava nacionalnih manjina Republike Srpske³⁵ koji je predvidio da Narodna skupština Republike Srpske osniva Savjet nacionalnih manjina, kao posebno savjetodavno tijelo, ali nije propisao način njihovog biranja niti odredio njihov broj.

Zakon o zabrani diskriminacije³⁶ definiše diskriminaciju kao svako različito postupanje, uključujući isključivanje, ograničavanje ili davanje prednosti, utemeljeno na stvarnim ili pretpostavljenim osnovnim pravima bilo kojoj osobi ili grupi osoba na osnovu rase, boje kože, jezika, vjere, etničke pripadnosti, nacionalnog ili socijalnog porijekla, a koje bi za svrhu, ili posljedicu imalo onemogućavanje ili ugrožavanje priznavanja, uživanja ili ostvarivanja na ravnopravnoj osnovi prava i sloboda u svim oblastima javnog života.

Kao najugroženija nacionalna manjina u Bosni i Hercegovini, koja sa oko 76000³⁷ pripadnika predstavlja i najbrojniju nacionalnu manjinu u Bosni i Hercegovini, Romi predstavljaju značajan primjer socijalne isključenosti. Socijalni položaj Roma je teži i problematičniji od položaja i stanja bilo koje druge nacionalne manjine u Bosni i Herce-

³⁴ Sl. gl. FBiH 56/08.

³⁵ Sl. gl. RS 2/05.

³⁶ Sl. gl. BiH 59/09.

³⁷ Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice, *Akcionni plan BiH za rješavanje problema Roma u oblastima zapošljavanja, stambenog zbrinjavanja i zdravstvene zaštite*, 2009, s. 6.

govini³⁸. Ova nacionalna manjina se, već tradicionalno, susreće sa problemom socijalne isključenosti, sa jedne strane — to je rezultat rasne diskriminaciju, dok sa druge strane problem leži i u samonametnutoj izolaciji u okviru romskih zajednica. Romi žive u najvećem siromaštvu i marginalizaciji, suočeni sa predrasudama i diskriminacijom cijelog društva, kao i organa vlasti. Oni su u ozbiljno nepovoljnom položaju na svim poljima života, a glavna područja za brigu ove populacije su obrazovanje, zapošljavanje i zdravstvena zaštita.

Obrazovanje predstavlja jedan od glavnih problema u procesu socijalnog uključivanja romske populacije. Procjene ukazuju da postoji izrazito visok stepen nepismenosti među Romima, te prema raspoloživim podacima 76 % Roma nikada nije pohađalo ili završilo osnovnu školu, 18 % ima završenu osnovnu školu, a samo 7 % je završilo trogodišnju srednju školu³⁹. Kao najčešći razlog nepohađanja škole Romi navode visoke troškove obrazovanja i nedostatak novaca za kupovinu udžbenika⁴⁰. Međutim, sama stigmatizacija romske djece unutar procesa obrazovanja, koju pokazuje i nastavno osoblje i drugi učenici, ograničava mogućnosti obrazovanja. Romska djeca su nerijetko izolovana od ostale djece i ne učestvuju u vannastavnim aktivnostima. Ovakva situacija pogađa djecu koja teško preovladavaju stigmatizaciju i načešće se odlučuju za prekidanje školovanja.

Ograničen pristupa obrazovanju zbog siromaštva romske populacije direktno se reflektuje na proces zapošljavanja. Svega 3 % Roma ima stalno zaposlenje, a najčešći izvor prihoda za Rome predstavlja prodaja sekundarnih sirovina i reciklaža otpada (29 %) i prosjačenje (19 %)⁴¹. Romi su uglavnom zaposleni kao radna snaga bez kvalifikacije, najčešće na određeno vrijeme, a rijetko imaju pristup poslovima koji nude viši stepen materijalne i socijalne sigurnosti. Razlozi za ovakvu situaciju su višestruki i ogledaju se u niskom stepenu stručne kvalifikacije Roma,

³⁸ Vidi: Vijeće ministara BiH, *Strategija Bosne i Hercegovine za rješavanje problema Roma*, 2005, s. 1.

³⁹ Ministarstvo finansija i trezora BiH/UNBiH, *Napredak u realizaciji Milenijumskih razvojnih ciljeva u Bosni i Hercegovini*, Sarajevo 2010, s. 18.

⁴⁰ UNDP/IBHI (bilj. 29), s. 13.

⁴¹ UNDP/IBHI (bilj. 29), s. 42.

sistematskoj diskriminaciji i predrasudama prema Romima kojima poslodavci rijetko povjeravaju poslove. Poslodavci se uglavnom odlučuju da ne zaposle nikoga ako im je jedini izbor predstavnik romske populacije, tako da su Romi često žrtve rasizma prilikom zapošljavanja.

Slabe obrazovne mogućnosti i niska stopa zaposlenosti imaju direktan uticaj na zdravstveno stanje Roma. Romi imaju najkraći životni vijek u odnosu na ostalo stanovništvo Bosne i Hercegovine, a smrtnost novorođenčadi je česta, kao i komplikacije prilikom poroda. U većini slučajeva romska djeca nisu vakcinisana zbog toga što nemaju zdravstvene knjižice, odnosno nemaju regulisano zdravstveno osiguranje. Većina Roma nema zdravstveno osiguranje, a razlozi leže u činjenici što su oni u velikoj mjeri nezaposleni, zatim nisu prijavljeni zavodima za zapošljavanje i ne ostvaruju dječiji dodatak jer ne mogu dostaviti tražene dokumente budući da nisu upisani u matične knjige. Zbog toga što ne posjeduju zdravstveno osiguranje, pristup zdravstvenim ustanovama im je otežan, što ovu populaciju dovodi u veoma nepovoljan položaj.

Jedan od razloga slabe pokrivenosti zdravstvenom zaštitom Roma jeste i izostanak upisivanja novorođene djece u knjigu rođenih, što je jedan od preduslova za adekvatnu zdravstvenu zaštitu. Sa ozbiljnim i složenim problemom neupisivanja romske djece u matične knjige rođenih, Bosna i Hercegovina se susreće već duže vrijeme. Razlozi zbog koji se ne vrši upis su: roditelji koji najčešće nemaju svoje uredne dokumente, brojni porodi koji se dešavaju izvan bolnica ili u bolnicama koriste tuđe dokumente i tako komplikuju situaciju, jer se u prijavi navodi da se porodila osoba koja to nije. Upisivanje u matične knjige rođenih predstavlja jedno od osnovnih ljudskih prava, te preduslov za ostvarivanje prava u drugim oblastima života, kao što su: pravo na identitet, pravo na obrazovanje, pravo na zdravstvenu zaštitu. Neupisivanje romske djece u matične knjige rođenih naročito je opasno za žensku djecu, koja se suočavaju sa opasnošću da budu žrtve trgovine ljudima sa ciljem prosjačenja ili prostitucije.

5.2. Osobe sa invaliditetom

Regulisanje prava osoba sa invaliditetom u Bosni i Hercegovini prepušteno je entitetima, tako da su ova prava uređena entitetskim zakonima iz oblasti socijalne zaštite, boračko-invalidske zaštite i rada, kao i određenim brojem podzakonskih akta. Zakoni⁴² kojima se uređuje zapošljavanje, profesionalna rehabilitacija i osposobljavanje osoba s invaliditetom usvojeni su u oba entiteta, te je njima predviđeno osnivanje fondova za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje osoba s invaliditetom. Preko ovih fondova usmjeravaju se programi zapošljavanja osoba sa invaliditetom kroz subvencionisanje zapošljavanja i samozapošljavanja ovih lica. Međutim, javljaju se problemi u primjeni ovog zakona u Republici Srpskoj, posebno programa zapošljavanja, koji obavezuje poslodavca da na svakih 49 zaposlenih radnika zaposli jednu osobu s invaliditetom ili u protivnom uplati doprinos u visini od 0,1 %, odnosno 0,2 % isplaćene mjesečne bruto plate svih zaposlenih⁴³. Provođenje Zakona o profesionalnoj rehabilitaciji, osposobljavanju i zapošljavanju lica sa invaliditetom u Republici Srpskoj je i dalje slaba, s obzirom na mali broj zaposlenih osoba sa invaliditetom⁴⁴. Zakonom o profesionalnoj rehabilitaciji, osposobljavanju i zapošljavanju invalida definisane su i određene pogodnosti za preduzeće koje zapošljava invalida, odnosno ustanovu za profesionalnu rehabilitaciju, zaštitnu radionicu i radni centar, tako da plaćaju komunalne usluge, telefonske usluge i troškove električne energije pod uslovima koji važe za domaćinstva⁴⁵. Vlade oba entiteta pokazuju spremnost za rješavanje problema

⁴² Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji, osposobljavanju i zapošljavanju osoba s invaliditetom *Sl. gl. RS* 98/04, 91/06 i 12/09 i Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji, osposobljavanju i zapošljavanju osoba s invaliditetom *Sl. gl. FBiH* br. 9/10.

⁴³ Čl. 16 Zakona o profesionalnoj rehabilitaciji, osposobljavanju i zapošljavanju osoba s invaliditetom, *Sl. gl. RS* 98/04 91/06 i 12/09.

⁴⁴ Vidi: Evropska komisija, *Izveštaj o napretku Bosne i Hercegovine u 2011. godini*, SEC (2010) 1106 od 12. 10. 2011, s. 40.

⁴⁵ Čl. 47 Zakona o profesionalnoj rehabilitaciji, osposobljavanju i zapošljavanju osoba s invaliditetom, *Sl. gl. RS* 98/04, 91/06 i 12/09.

u oblasti invalidnosti kroz finansiranje saveza osoba s invaliditetom, ali sa limitiranim sredstvima. Potrebno je napomenuti da je Zakon o igrama na sreću u Republici Srpskoj⁴⁶ propisao procedure za raspodjelu sredstava lutrije za humanitarne i socijalne djelatnosti, kao i to da se značajan dio sredstava usmjerava upravo prema organizacijama lica sa invaliditetom. Nadalje, u Federaciji Bosne i Hercegovine je Zakonom o igrama na sreću⁴⁷ predviđeno da se dio sredstava prikupljen od igara na sreću raspoređuje i za finansiranje programa kojima se zadovoljavaju potrebe lica sa invaliditetom u smislu poboljšanja životnih uslova i njihovih organizacija.

Zakoni koji regulišu pitanje zaštite osoba sa invaliditetom u Bosni i Hercegovini su međusobno neusklađeni, što ima za posljedicu da se isti problem drugačije tretira i da se stvaraju osnovi za neravnopravan status lica sa invaliditetom. Postoje značajne razlike u beneficijama između civilnih, ratnih vojnih invalida, invalida rada i civilnih žrtava rata. Pitanje statusa ratnih vojnih invalida, civilnih žrtava rata i osoba koje su rođene sa invaliditetom naročito je problematično jer njihov status i položaj nije izjednačen, a također postoje razlike u socijalnim primanjima. Visina naknade koja se isplaćuje u vidu invalidnina, dodataka za pomoć i njegu drugog lica i ortopedskih dodataka značajno se razlikuje između entiteta. Zdravstvenu zaštitu osoba sa invaliditetom karakteriše diskriminacija po uzroku nastanka invaliditeta i različit obim prava iz zdravstvene zaštite za osobe sa invaliditetom stečenim u ratu ili za civilne žrtve rata, na štetu osoba rođenih sa invaliditetom. U skladu sa stvarnim položajem osoba sa invaliditetom, evidentno je da su prava osoba sa invaliditetom samo deklarativna, odnosno da se nalaze samo na papiru, dok u praksi ne nalaze svoju implementaciju.

Osobe sa invaliditetom suočavaju se sa brojnim preprekama u ostvarivanju svojih prava, te široko rasprostranjenom diskriminacijom u svim sferama života, a glavna područja za brigu ove populacije su isto kao i kod nacionalnih manjina (posebno kod Roma): obrazovanje, zapošljavanje i zdravstvena zaštita. Skoro u svim aspektima života

⁴⁶ *Sl. gl. RS* 110/08.

⁴⁷ *Sl. gl. FBiH* 1/02 i 40/10.

osobe sa invaliditetom nalaze se u znatno težem položaju u odnosu na osobe koje nisu invalidi.

Budući da siromaštvo i nezaposlenost u Bosni i Hercegovini najviše pogađaju osobe s invaliditetom, invaliditet predstavlja ključni faktor siromaštva. Čak i u slučajevima kada su druge karakteristike poput stepena obrazovanja, starosne dobi i mjesta prebivališta jednake, vjerovatnoća da će biti siromašni daleko je veća za osobe s invaliditetom. Zbog toga osobe sa invaliditetom imaju teškoće u obezbjeđivanju ekonomske nezavisnosti. Ostvarivanje veće ekonomske nezavisnosti osoba sa invaliditetom podrazumijeva značajne promjene u društvenom djelovanju od prethodnog stanja izolovanosti i pasivnosti ka njihovom aktivnijem i ravnopravnijem učešću u svim sferama društvenog života.

Za osobe sa invaliditetom u procesu obrazovanja veliku prepreku predstavljaju prilazi i mogućnost fizičkog pristupa obrazovnim ustanovama. Školske zgrade nisu prilagođene osobama koje imaju teškoća u kretanju, odnosno obrazovne ustanove nemaju adekvatne prilaze, kose rampe i adekvatne liftove. Pored prilaza, sanitarni čvorovi, takođe, predstavljaju veliki problem jer se ne kreiraju u skladu sa potrebama invalidnih osoba. To znači da bi trebalo da imaju vrata posebne širine, posebne WC školjke i držače i ostale elemente prilagođene potrebama osoba sa invaliditetom. Ovakva situacija za posljedicu ima nižu stopu pismenosti osoba sa invaliditetom, te nemogućnosti višeg obrazovanja, što onemogućava kasnije ravnopravno uključivanje na tržištu rada. Programi u školama za srednje stručno obrazovanje i radno osposobljavanje nisu prilagođeni potrebama tržišta, tako da se osobe sa invaliditetom ne osposobljavaju za zanimanja koja su deficitarna na tržištu rada.

Nepostojanje ravnopravnosti u obrazovanju osoba sa invaliditetom dovele su do smanjenja mogućnosti njihovog zapošljavanja. Osobe sa invaliditetom imaju ograničen pristup zapošljavanju jer većina poslova podrazumijeva manualni i fizički rad. Mnoge osobe s invaliditetom su nezaposlene iako su sposobne za to i traže posao. Brojni poslovi mogli bi postati dostupni osobama sa invaliditetom ukoliko bi se prilagodila radna mjesta, ali većina poslodavaca ne želi trošiti sredstva za pri-

lagođavanje radnih prostorija, a postoje predrasude o tome šta osobe sa invaliditetom mogu raditi a šta ne mogu. Slaba mogućnost zapošljavanja bitno utiče na kvalitet života osobe sa invaliditetom, koji uglavnom žive od socijalne pomoći i finansijske podrške članova porodice. Stopa zaposlenosti osoba sa invaliditetom teško se može utvrditi iz razloga što entitetski zavodi za zapošljavanje ne razvrstavaju podatke zaposlenosti i nezaposlenosti u odnosu na invaliditet lica.

Osobe sa invaliditetom u Bosni i Hercegovini imaju otežan pristup zdravstvenoj zaštiti. Pristup zdravstvenoj zaštiti podrazumijeva i problem prilaza i mogućnosti fizičkog pristupa zdravstvenim ustanovama, posebno ambulantomama i domovima zdravlja, prvenstveno zbog fizičke nedostupnosti, zatim zbog nepostojanja prilagođenog — specijalnog transporta do zdravstvene ustanove. Pored toga, zdravstveni instrumenti uglavnom nisu prilagođeni potrebama osoba sa invaliditetom, što se najčešće odnosi na ginekološku i stomatološku opremu. Troškovi zdravstvenih usluga i nabavka lijekova bitno utiču na kvalitet života osoba sa invaliditetom, s obzirom na to da osobe s invaliditetom moraju češće posjećivati zdravstvene ustanove, a samim tim i trošiti više novca za zdravstvenu zaštitu.

5.3. Izbjeglje, interno raseljene osobe i povratnici

Ustav Bosne i Hercegovine⁴⁸ svim osobama na svojoj teritoriji, uključujući izbjeglice sa priznatim statusom, garantuje prava i slobode predviđene Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i njenim protokolima. Pored prava zagarantovanih Ustavom, Bosna i Hercegovina, kao potpisnica Konvencije o statusu izbjeglica iz 1951. godine i Protokola o statusu izbjeglica iz 1967. godine, dužna je izbjeglicama osigurati prava iz čl. 3 do 34 Konvencije⁴⁹.

Zakonom o raseljenim osobama, povratnicima i izbjeglicama u Republici Srpskoj⁵⁰ su uređena prava izbjeglica, raseljenih osoba i pov-

⁴⁸ Čl. II (2) Ustava Bosne i Hercegovine.

⁴⁹ Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice, *Uporedna analiza pristupa pravima izbjeglica i raseljenih osoba*, Sarajevo 2005, s. 313.

⁵⁰ *Sl. gl. RS* 42/05.

ratnika koji borave u Republici Srpskoj. Navedene kategorije uživaju punu zaštitu i sva prava utvrđena Zakonom, kao i prava predviđena drugim zakonima Bosne i Hercegovine ako su povoljnija za njih. U Federaciji Bosne i Hercegovine nije usvojen poseban propis kojim se regulišu statusna pitanja i pristup pravima izbjeglica, raseljenih osoba i povratnika, već se pojedinačna prava ovih kategorija ostvaruju prema važećim propisima Bosne i Hercegovine iz oblasti rada, obrazovanja, zdravstvene i socijalne zaštite.

Aneksom VII Opšteg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini strane potpisnice su potvrdile svoju opredijeljenost za poštovanja prava izbjeglica i raseljenih osoba, posebno prava na povratak i prava na povrat imovine ili naknadu štete. Bez obzira na postignute rezultate na realizaciji odredaba Aneksa VII, još uvijek se više od polovine od ukupno 2,2 miliona izbjeglih i raseljenih osoba nije vratilo u svoje prijeratne domove, a oko 2700 porodica živi u kolektivnim oblicima zbrinjavanja u Bosni i Hercegovini⁵¹.

Socijalna isključenost izbjeglica i raseljenih osoba se ogleda u siromaštvu, prvenstveno zbog činjenice da su ove kategorije lica napustile svoje domove i preselila se u novo okruženje i tako izgubile prijeratne porodične i prijateljske veze koje su bile od značaja, prije svega, za ulazak na tržište rada. Jedan od uzroka socijalne isključenosti su i sveprisutne etničke podjele koje sprečavaju povratak raseljenog stanovništva u prijeratna mjesta življenja.

Pitanje stambenog zbrinjavanja izbjeglih i raseljenih osoba izuzetno je kompleksno, a mnogi od njih i dalje žive u kolektivnim centrima sa svojim porodicama ili u iznajmljenim stanovima. Mogućnosti povratka su veoma male, a porušeni domovi se teško obnavljaju zbog nedostatka donacije za obnavljanje kuća. Pored toga, prisutan je i problem uništene infrastrukture, nepostojanje saobraćajnica, škola, zdravstvenih ustanova, a sve to dodatno otežava održivost povratka i mogućnost kvalitetnijeg života. Izbjeglice, raseljena lica i povratnici su u izuzetno nepovoljnom položaju u svim sferama društvenog života, a posebno u oblastima obrazovanja, zapošljavanja i zdravstvene zaštite.

⁵¹ Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice, *Revidirana Strategija BiH za provođenje Aneksa VII Dejtonskog mirovnog sporazuma*, Sarajevo 2010, s. 9.

Obrazovni sistem nije dovoljno dostupan izbjeglicama, raseljenim osobama i povratnicima, a činjenica da u njihovim prijeratnim mjestima nema škole ili da se najbliža škola nalazi daleko takođe predstavlja razlog zbog čega se mnogi još nisu vratili u prijeratne domove. Pružanje adekvatnog obrazovanja predstavlja jedno od osnovnih prepreka za održiv povratak raseljenih lica. Djeca ovih kategorija žive u teškim uslovima, a posebno povratnici u ruralnim sredinama, tako da je veliki broj djece povratnika i dalje u obavezi dugog pješaćenja do škola. Zbog teških uslova života i udaljenosti škola dešava se da veliki broj djece povratnika prekida školovanje po završetku osnovne škole.

Izbjegllice, raseljene osobe i povratnici imaju velike probleme u ostvarivanju prava na rad i zapošljavanje, što utiče na dinamiku povratka i održivost povratka. Problemi u ostvarivanju prava na rad sa kojim se susreće ova ranjiva ciljna grupa povezani su sa opštim stanjem nezaposlenosti i teškom ekonomskom situacijom koja je prisutna u Bosni i Hercegovini. Industrija u Bosni i Hercegovini je gotovo uništena, prijeratna preduzeća i privredni giganti su zatvoreni a time i veliki broj radnih mjesta, zbog čega broj radnih mjesta nije dovoljan, a sve to utiče na ograničenu mogućnost zapošljavanja izbjeglica, raseljenih osoba i povratnika. Pored toga, povratnici se suočavaju sa diskriminacijom prilikom zapošljavanja, naročito u organima državne uprave, policiji, sudstvu, iako imaju pravo na to u skladu sa važećim zakonskim propisima.

Pristup zdravstvenoj zaštiti je teško osigurati izbjeglicama, raseljenim osobama i povratnicima, a razlozi za to su veoma loša finansijska situacija u zdravstvenom sektoru, kao i činjenica da mnogi od tih povratnika nemaju stalno zaposlenje, a u stanju su socijalne potrebe. Ministarstvo za izbjegllice i raseljna lica u Vladi Republike Srpske izdvaja određena sredstava⁵² za plaćanja doprinosa za zdravstveno osiguranje izbjeglica, raseljenih lica i povratnika, što je i obaveza ovog ministarstva u skladu sa čl. 53 st. 1 t. 10. Zakona o zdravstvenom osi-

⁵²Vidi: <http://www.vladars.net/sr-SP-Cyrl/Vlada/Ministarstva/mir/Docs/Izvjestaj%20o%20realizaciji%20Programa%20za%202010.%20ogodinu-latinica.pdf>.

guranju⁵³. Međutim, Vlada Federacije Bosne i Hercegovine do sada nije izdvajala posebna sredstva za zdravstvenu zaštitu izbjeglica, rase-
ljenih osoba i povratnika, s obzirom da i nije bila obaveza na osnovu
Zakona o zdravstvenom osiguranju⁵⁴ koji je usvojen u Federaciji Bosne
i Hercegovine. Pored toga, većina građana Bosne i Hercegovine ima
obavezu učestvovanja u troškovima korištenja zdravstvenih usluga,
odnosno da plaćaju participaciju zdravstvenoj ustanovi⁵⁵, što za ovu
ugroženu kategoriju predstavlja dodatno finansijsko opterećenje prili-
kom ostvarivanja prava na zdravstvenu zaštitu.

5.4. Ravnopravnost polova

Uz Ustavom⁵⁶ zagaranovanu ravnopravnost polova, Zakonom o
ravnopravnosti polova u Bosni i Hercegovini⁵⁷ i Zakonom o zabrani
diskriminacije⁵⁸ uspostavljeni su institucionalni mehanizmi za pitanja
ravnopravnosti polova i zaštite od diskriminacije na svim nivoima vla-
sti u Bosni i Hercegovini. Institucije nadležne za nadgledanje pro-
vođenja ovih zakona su: komisije za ravnopravnost polova Parlamenta
Bosne i Hercegovine, Federacije Bosne i Hercegovine i Republike
Srpske; Agencija za ravnopravnost polova Bosne i Hercegovine pri
Ministarstvu za ljudska prava i izbjeglice; gender centri entiteta;
kantonalne i opštinske komisije za ravnopravnost polova. Institucionalni
mehanizmi razvijeni su i izgrađeni na državnom, entitetskom, kanto-
nalnom i opštinskom nivou, kreirajući uslove za implementaciju Za-
kona o ravnopravnosti polova u Bosni i Hercegovini. Usvojen je i Gen-
der akcioni plan Bosne i Hercegovine⁵⁹, te formiran Finansijski meha-

⁵³ *Sl. gl. RS* 18/99, 51/01, 70/01, 51/03, 17/08 i 1/09.

⁵⁴ *Sl. gl. FBiH* 30/97, 7/02, 70/08 i 48/11.

⁵⁵ Obaveza plaćanja participacije je u RS propisana čl. 44 Zakona o
zdravstvenom osiguranju *Sl. gl. RS* 18/99, 51/01, 70/01, 51/03, 17/08 i 1/09,
a u Federaciji BiH čl. 90 Zakona o zdravstvenom osiguranju *Sl. gl. FBiH*
30/97, 7/02, 70/08 i 48/11.

⁵⁶ Čl. II (4) Ustava BiH.

⁵⁷ *Sl. gl. BiH* 16/03 i 102/09.

⁵⁸ *Sl. gl. BiH* 59/09.

⁵⁹ Vidi: Gender akcioni plan BiH. Dostupno na [http://www.arsbih.gov.ba/
images/documents/gap_bih.pdf](http://www.arsbih.gov.ba/images/documents/gap_bih.pdf).

nizam za njegovu primjenu (FIGAP)⁶⁰, koji ima za cilj da definiše strategije i ostvari programske ciljeve u 15 prioriternih oblasti, kako bi se ostvarila jednakost između žena i muškaraca u Bosni i Hercegovini sa zajedničkim strateškim ciljevima iz svih oblasti.

Iako pol sam po sebi ne predstavlja osnovu za socijalnu isključenost, ipak se pojedine grupe žena nalaze u naročito teškom položaju u društvu, suočavaju se sa većim rizikom od isključenosti u obrazovanju, zapošljavanju i zdravstvenoj zaštiti. To se, prije svega, odnosi na: samohrane majke, majke djece sa posebnim potrebama kojima je potrebna stalna njega, žene civilne žrtve rata, raseljene osobe koje nemaju riješeno stambeno pitanje i pitanje socijalne zaštite, te žene iz ruralnih oblasti. Izuzetno je težak položaj Romkinja u Bosni i Hercegovini, jer skoro 90 % Romkinja nema nikakav pristup zaposlenju, zdravstvenoj i socijalnoj zaštiti⁶¹.

Isključenost na osnovu pola dobija posebnu dimenziju ukoliko ga povežemo sa drugim osnovama socijalne isključenosti, što dovodi do stvaranja "višestruke isključenosti" koja je veoma opasna za društvo u cjelini, jer dovodi do potpunog isključenja osobe iz društva. Najočitiiji primjer "višestruke isključenosti" su žene povratnice koje predstavljaju jednu od najisključenijih društvenih grupa, a česti su slučajevi da one nemaju pristup tržištu rada, socijalnoj i zdravstvenoj zaštiti.

Žene se u Bosni i Hercegovini manje obrazuju nego muškarci, a ovo je rezultat nedostupnosti adekvatnog obrazovanja, diskriminacije žena u obrazovanju i siromaštva, zbog čega većina žena ne posjeduje nikakve kvalifikacije te teško pronalazi zaposlenje. Ukoliko u porodici postoji više djece koja idu u školu, a jedno dijete mora da napusti školu, a najčešće je to najstarije žensko dijete koje može da preuzme kućne poslove⁶². Romkinje su najisključenija grupa u oblasti obrazovanja, zbog toga što se od romskih žena tradicionalno ne očekuje da pohađaju

⁶⁰ Vidi: Finansijski mehanizam za implementaciju Gender akcionog plana BiH, <http://www.figap.ba/>.

⁶¹ Ministarstvo finansija i trezora BiH/ UNBiH (bilj. 39), s. 31.

⁶² Agencija za ravnopravnost spolova BiH / Ministarstva za ljudska prava i izbjeglice BiH, *Četvrti i peti periodični CEDAW izvještaj Bosne i Hercegovine*, 2010. s. 52.

školu. U brojnim romskim porodicama obrazovanje se ne cijeni mnogo, te ukoliko se dijete odluči poslati u školu tada se prednost daje muškoj, a ne ženskoj djeci. Problem je i što se roditelji rijetko sankcionišu u slučaju da djecu ne upišu u osnovnu školu ili ih ispišu nakon završetka četvrtog razreda. U skladu sa čl. 27 Okvirnog zakona o osnovnom i srednjem obrazovanju u Bosni i Hercegovini⁶³ roditelji su obavezni svojoj djeci osigurati redovno pohađanje škole tokom perioda obaveznog školovanja, a u slučaju nemara i neodgovornog odnosa prema ovoj obavezi, roditelji podliježu sankcijama u skladu sa zakonom.

U oblasti zapošljavanja, diskriminacija se javlja kroz različito regulisanje prava na naknadu za vrijeme porodiljskog odsustva u različitim dijelovima Bosne i Hercegovine⁶⁴. Tako se u Republici Srpskoj ženama za vrijeme porodiljskog odsustva isplaćuje naknada u visini prosječne plate koju je ostvarila u posljednja tri mjeseca prije otpočinjanja porodiljskog odsustva, dok naknade za vrijeme porodiljskog odsustva u Federaciji Bosne i Hercegovine finansiraju kantoni i svi kantoni ne isplaćuju porodiljsku nadoknadu. U Kantonu Sarajevo porodiljska naknada određena je na iznos od 60 % od prosječne plate, a u Zeničko-dobojskom kantonu naknada iznosi 80 % od prosjeka zadnjih šest plata, a maksimalan iznos je 481 KM. U Posavskom kantonu pravo na naknadu zaposlenim majkama dok odsustvuju s posla radi trudnoće i porođaja nije uređeno adekvatnim zakonom, tako da isplata naknada zavisi od slobodne volje poslodavaca. U Distriktu Brčko ova naknada iznosi 80 % od plate koju je porodilja imala u posljednja tri mjeseca prije odlaska na porodiljsko odsustvo. Iz naprijed navedenog proizilazi da naknade za porodiljsko odsustvo nisu svugdje i uvijek plaćene, a česti su slučajevi da žene ostaju bez posla nakon što ostanu u drugom stanju.

Zdravstveno osiguranje u Bosni i Hercegovini ima svega 80 % porodica, a zdravstvena prava značajno variraju u zavisnosti od dijela države, a najveći rizik od isključenja iz zdravstvenog sistema imaju

⁶³ *Sl. gl. BiH* 18/03.

⁶⁴ Vidi opširnije: http://www.vesta.ba/files/publikacija_gender_budzetiranje.pdf.

povratnici, trudnice, djeca i Romkinje⁶⁵. Poseban problem u oblasti zdravlja žena predstavljaju neujednačena dostupnost zdravstvene zaštite u urbanim i ruralnim područjima, zatim nizak nivo obrazovanja i nedostatak ginekoloških službi za adolescente, kao nizak nivo zdravstvene promocije i prosvjećivanja žena.

6. Zaključak

Na osnovu prethodne analize ranjivih grupa u Bosni i Hercegovini: nacionalnih manjina (Roma), osoba sa invaliditetom, žena, izbjeglica, raseljenih lica i povratnika, može se zaključiti da se oni susreću sa istim problemima nepovoljnog položaja u svim sferama društvenog života, a glavna područja za brigu su obrazovanje, zapošljavanje i zdravstvena zaštita. Kako bi se započelo sa sistemskim rješavanjem problema sa kojima se susreću ranjive grupe u BiH, potrebno je hitno usvajanje Strategije socijalne uključenosti. Direkcija za ekonomsko planiranje BiH je pripremila, u saradnji sa drugim institucijama na svim nivoima vlasti, Strategiju socijalne uključenosti i kao predlagač je dostavila Savjetu ministara BiH na usvajanje u junu 2010. godine. Međutim, Strategija socijalne uključenosti ni do danas nije usvojena. Strategija socijalne uključenosti predstavlja jedan od šest ciljeva Strategije razvoja BiH i činiće osnov za pripremu zajedničkog memoranduma o uključivanju koji se potpisuje s Evropskom komisijom kada BiH stekne status kandidata za članstvo u EU. Sam proces evropskih integraciji dovodi do novih ekonomskih i socijalnih izazova te se zbog toga i insistira na donošenju Strategije socijalne uključenosti ne bi li se na taj način pomoglo najugroženijim kategorijama stanovništva kojima je ta pomoć najpotrebnija.

U BiH je izgrađen pravni okvir koji pokriva sve ključne oblasti u procesu socijalnog uključivanja. Doneseni su zakoni i podzakonski akti kojima se uređuje zapošljavanje, obrazovanje, zdravstvena i socijalna zaštita, a zagarantovana je jednakost u uživaju prava bez diskriminacije po bilo kojem osnovu, kao što je pol, rasa, boja, jezik, vjera,

⁶⁵ UNDP/IBHI (bilj. 29), s. 12.

političko i drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno porijeklo. Međutim, mnoga prava propisana zakonima su samo deklarativna, odnosno nalaze se isključivo na papiru, dok u praksi ne nalaze svoju implementaciju. Postoji izražena razlika između normativnog i stvarnog, odnosno između zagarantovanih prava i njihovog ostvarivanja. Pored toga, mogućnosti ostvarenja prava za ranjive grupe, kao i sama prava nisu ujednačena na cijeloj teritoriji BiH. Jedan od primjera su osobe sa invaliditetom kojima je naknada za tuđu njegu i pomoć u Federaciji BiH nekoliko puta veća od naknade koju primaju osobe sa invaliditetom u Republici Srpskoj, a pored toga postoje razlike unutar Federacije BiH između kantona (npr. kantoni s manjim prihodima imaju neujednačen obim prava). Na ovaj način vrši se diskriminacija osoba sa invaliditetom zbog različitog tretiranja ove grupe i obima prava koji ostvaruju unutar same BiH.

Jedan od razloga za ovakvu situaciju je slaba koordinacija između različitih nivoa vlasti uslijed složenog unutrašnjeg uređenja Bosne i Hercegovine, kao i velikog broja institucija na različitim novima vlasti koji su uključeni u proces socijalnog uključivanja. Svaki od ovih nivoa vlasti ima određeni stepen samostalnosti, vlastite ciljeve i prioritete, kao i finansijsku autonomiju, odnosno vlastite budžete kojima se finansiraju samostalno zacrtani ciljevi i prioritet. Koordinacija između različitih nivoa vlasti je minimalna i u velikoj mjeri zavisi od ličnih i partijskih interesa. S obzirom na slabu koordinaciju aktivnosti između različitih nivoa vlasti i na to da ne postoje zajednički definisani ciljevi, u praksi dolazi do disperzije sredstava i onemogućavanja da se tim sredstvima angažuju puni kapaciteti na rješavanju zajedničkih problema. Da bi se prevazišla ovakva situacija potrebno je zajednički definisati ciljeve, zatim bolja saradnja između velikog broja institucija na različitim nivoima vlasti koji su uključeni u proces socijalnog uključivanja kao i komplementarnost njihovih programa. Samo putem zajedničkih aktivnosti i zajedničkom vizijom, može se stvarati trajno uključivo društvo u BiH.

U kontekstu evropskog integrisanja, Bosna i Hercegovina će morati povećati nivo zaposlenosti onih grupa koje su najviše pogođene dugotrajnom nezaposlenošću, prije svega, osoba koje primaju socijalne

naknade, a prilikom zapošljavanja posvetiti pažnju uklanjanju diskriminacije prema ženama. Uključivanjem neaktivnog stanovništva, koje prima socijalne naknade, na tržište rada BiH smanjit će se opterećenja za socijalna davanja, te povećati udio onih koji doprinose ekonomskom razvoju. Pored toga, neophodno je olakšati pristup resursima i pravima ranjivim grupama i spriječiti rizik od isključenosti, odnosno pomoći najugroženijim kategorijama stanovništva kako je to predviđeno Strategijom “Evropa 2020”. Nadalje, BiH mora unaprijediti kvalitet obrazovanja i smanji broj djece koja prerano napuštaju školovanje, nastaviti s reformom strukovnog obrazovanja, zatim povećati broj mladih ljudi sa univerzitetskom diplomom i povećati broj odraslih koji učestvuju u cjeloživotnom učenju, kako bi se pokazala posvećenost vlasti u BiH sa ciljevima Strategije “Evropa 2020”.

Na kraju, za BiH je važno da pred sebe postavi cilj, u skladu sa Lisabonskom strategijom, da postane konkurentnija i dinamičnija ekonomija zasnovana na znanju, te sposobna za održivi ekonomski rast sa većom stopom zaposlenosti te snažnom ekonomskom i socijalnom kohezijom. Za ostvarivanje ovog cilja potrebno je da BiH ulaže više novca u obrazovanje i osposobljavanje te da provode aktivnu politiku zapošljavanja, čime bi se olakšao put prema ekonomiji zasnovanoj na znanju.

Nikolina OBRADOVIĆ

Ostvarivanje socijalnih prava u BiH: nejednakost građana

1. Uvod: Socijalna prava i problematika osoba s invaliditetom

Osiguranje određene razine socijalnih prava u društvu predstavlja civilizacijsko dostignuće za svaku državu. Njihova svrha je zaštita od socijalnih rizika svih članova društva, te zaštita posebno ranjivih skupina društva s ciljem ublažavanja nejednakosti i kreiranje društva jednakih šansi.

Socijalna prava služe zadovoljavanju socijalnih potreba građana. Ona trebaju služiti zaštiti posebno ranjivih skupina u društvu, osiguranju socijalnih rizika, suzbijanju siromaštva i trebaju doprinijeti jačanju socijalne kohezije i socijalne uključenosti. Garantiranje, osiguranje i primjena socijalnih prava podrazumjeva aktivnu ulogu od strane države, što znači da država putem svojih intervencija treba osigurati smanjenje ranjivosti pojedinaca pred socijalnim rizicima, koji se javljaju uslijed stalnih društvenih promjena, te razviti sposobnost prilagodbe ranjivih skupina i pomoći im u prevladavanju jaza koji stoji pred najranjivijim članovima društva u ostvarivanju njihovih prava. Krajnji cilj je stvaranje društva jednakih šansi za svakog pojedinca, bez obzira na njegov ili njen društveni status, materijalno stanje, moguću invalidnost, stupanj obrazovanja i ostalo.

Definicija i vrste socijalnih prava ovise prvenstveno o tome kako su definirana u okviru politike i zakonskih propisa date države. Ova prava se ostvaruju postupno, u okviru politike i programa socijalnih mjera. Zapravo, kao što ističe Bubnov-Skoberbe¹, a što ćemo vidjeti na primjeru socijalnih prava u Bosni i Hercegovini, tip i doseg socijalnih prava u nekoj državi, kao i populacija koja se njima može koristiti, više

ovise o ekonomskoj i političkoj situaciji u zemlji nego o važećem unutrašnjem i međunarodnom zakonodavstvu. Socijalna prava treba posmatrati u cjelini programa socijalne sigurnosti ili socijalne zaštite zajedno sa fiskalnim mjerama kojima se želi uspostaviti sigurnost i redistribucija dohotka. Stoga, primjena socijalnih prava nameće državi pozitivne obveze, naročito u prikupljanju resursa, stvaranju socijalnih službi i osiguranju određenih davanja i usluga. Za ostvarenje socijalnih prava država treba osigurati znatna materijalna sredstva, koja će na različite načine transferirati korisnicima. Puljiz² s pravom naglašava da je razumljivo što se oko razine i načina raspodjele socijalnih prava diferenciraju glavne političke i ideološke opcije.

Tipični primjeri socijalnih prava čine mirovine, naknade za nezaposlenost, naknade za invalidnost, stanovanje, zdravstvena zaštita, obrazovanje itd. Osiguranje ovih prava može biti financirano od strane uposlenika, poslodavaca ili javne vlasti. Većina socijalnih prava je u međuovisnom položaju, što znači da ostvarivanje jednog socijalnog prava najčešće ima utjecaj na ostvarivanje ostalih socijalnih prava.

Osobe sa invaliditetom spadaju u posebno ranjivu skupinu u svakom društvu. Bez pomoći države ili obitelji, njihove životne mogućnosti su najčešće dosta ograničene. Općenito gledajući, osobe s invaliditetom imaju brojne poteškoće. Pored problema koje mogu imati u kretanju, komunikaciji i ostalim posljedicama invalidnosti, osobe s invaliditetom³ su često konfrontirane s diskriminacijom, tj. društvo ih odbacuje pa je često među osobama s invaliditetom prisutno siromaštvo uz to što se stalno moraju nositi s predrasudama i stigmatizacijom.

¹ A. Bubnov-Skoberne, "The protection of fundamental social rights in the associated countries: the example of Slovenia", u: *The protection of fundamental social rights in Europe*, Strasbourg, Social Charter Monographs, 11/2001, s. 27.

² V. Puljiz, *Socijalna prava i socijalni razvoj Republike Hrvatske*, Revija za socijalnu politiku, Zagreb 2004, br. 1, ss. 3-20.

³ Sam izraz osobe s invaliditetom ili invalidi ima pejorativno značenje, jer naglašava oštećenje i upućuje na manje sposobnosti, manja očekivanja i sl. Stoga, mnogi autori sugeriraju upotrebu termina osobe sa posebnim potrebama. No, u ovom članku će se koristiti izraz osobe s invaliditetom, kao čisto tehnički termin, zbog toga što je sličan terminima koji se koriste u propisima u BiH.

Na broj osoba s invaliditetom u društvu mogu utjecati higijensko-sanitarne prilike, niska razina zdravstvene zaštite, posebice u suzbijanju i liječenju bolesti te kontrole nasljednih činitelja, neadekvatna ishrana, zagađenje okoliša, prirodne katastrofe, neprimjerena zaštita na radu, posljedice ratnih ozljeda, zaostalih ratnih naprava, siromaštvo itd.

Leutar⁴ i Zovko⁵ naglašavaju da na brojnost osoba sa invaliditetom u općoj populaciji posebno utječe siromaštvo, odnosno ekonomska nerazvijenost jer se ti čimbenici i invaliditet uzajamno podupiru te uzrokuju brojne skupine marginalnih, ovisnih i segregiranih osoba. Naime, siromaštvo se često javlja kao uzrok invalidnosti iz čega slijedi da u siromašnim zemljama nalazimo razmjerno veliki broj osoba s invaliditetom. Upravo zahvaljujući siromaštvu, posebice u ruralnim i polururalnim područjima u kojima nedostaju odgovarajuće službe i usluge, dolazi do pojačane izoliranosti osoba s invaliditetom čija se ovisnost o drugima pojačava i onemogućava njihovo aktivno sudjelovanje u društvu, što za posljedicu ima socijalnu isključenost. Invalidnost vodi siromaštvu, a siromaštvo vodi pogoršanju zdravlja i progresivnosti postojeće invalidnosti. Odnosno, siromaštvo utječe na invaliditet i invaliditet na siromaštvo. Ukoliko u društvu imamo oskudno obrazovano stanovništvo, bolesti, pojave prirodnih katastrofa ili ratova, to su situacije koje pogoduju povećanju broja osoba sa invaliditetom. S druge strane ukoliko u društvu postoji dobra zdravstvena zaštita, izobrazba, uravnotežena prehrana i slično, sve to preventivno djeluje na smanjenje broja osoba s invaliditetom.

U zadnjih trideset godina, pod utjecajem nevladinih organizacija koje zastupaju prava osoba s invaliditetom u Velikoj Britaniji i drugim državama sa razvijenom socijalnom zaštitom, dolazi do zaokreta u pristupu u socijalnoj politici prema osobama s invaliditetom. Naime, sve se više napušta takozvano medicinsko gledište invalidnosti, koje naglasak stavlja na tjelesno oštećenje kao uzrok fizičke i psihičke invalidnosti pojedinca te kontrolu i liječenje osoba s invaliditetom kroz

⁴ Z. Leutar, *Osobe s invaliditetom i siromaštvo*, Revija za socijalnu politiku, Zagreb 2006, br. 3, ss. 293-308.

⁵ G. Zovko, *Invalidi i društvo*, Revija za socijalnu politiku, Zagreb 1999, br. 2, ss.105-117.

medicinski i paramedicinski tretman. S druge strane socijalni model pokušava redefinirati pojam invalidnosti. Invalidnosti se više ne defini- nira na način da ima negativne konotacije, nego se na osobe s invali- ditetom počinje gledati kao ravnopravne građane sa svojim pravima.

2. Ustavne nadležnosti i relevantni međunarodni pravni akti

Bosna i Hercegovina je složena država, Daytonskim mirovnim spo- razumom podijeljena na dva entiteta, Federaciju Bosne i Hercegovine i Republiku Srpsku i Brčko distrikt. Aneksom IV Daytonskog mirovnog sporazuma koji predstavlja Ustav Bosne i Hercegovina, socijalna politika, kojom se uređuje oblast socijalnih prava, nije navedna kao jedna od nadležnosti države, što znači da je u nadležnosti entiteta. Od socijalnih prava tekstom Ustava (čl. 3) zaštićeno je pravo na obrazovanje, dok je u Aneksu I Ustava, kao dodatni sporazum o ljudskim pravima koji će se primjenjivati u Bosni i Hercegovini naveden Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima.

Prema Ustavu Federacije Bosne i Hercegovine, socijalna politika i oblast zdravstvene zaštite se nalazi u zajedničkoj nadležnosti entiteta i 10 kantona (poglavlje III čl. 2). Nadalje, kantoni u Federaciji Bosne i Hercegovine mogu u skladu sa svojim mogućnostima donositi posebne propise iz ove oblasti i mogu garantirati šira prava od prava definiranih entitetskim propisima. Usto, Ustav Federacije Bosne i Hercegovine u poglavlju II čl. 2 garantira niz socijalnih prava svim osobama na svom teritoriju, a to su: zaštita obitelji i djece, socijalna zaštita, zdravstvena zaštita, prehrana, utočište, kao i zabranu svih vidova diskriminacije. Nadalje, u Aneksu Ustava Federacije Bosne i Hercegovine nabrojani su instrumenti za zaštitu ljudskih prava koji imaju pravnu snagu ustavnih odredaba, gdje su *inter alia* navedeni Europska socijalna povelja iz 1961⁶. i dopunski protokol i Međunarodni pakt o ekonomskim, kulturnim i socijalnim pravima⁷.

⁶ V. <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/>.

⁷ Više o primjeni Međunarodnog pakta u Bosni i Hercegovini usp. na <http://www.mhrr.gov.ba/PDF/ICESCR.pdf>.

Ustav Republike Srpske također garantira niz socijalnih prava koja se uređuju zakonima. Socijalna prava sadržana u Ustavu Republike Srpske uključuju: u čl. 37 zdravstvenu zaštitu, u čl. 43 pravo zaposlenih i članova njihovih obitelji na socijalnu sigurnost i socijalno osiguranje, gdje Republika Srpska osigurava pomoć i socijalnu sigurnost građanima koji su nesposobni za rad i nemaju sredstva za izdržavanje. Člankom 61 Ustava entitetska razina vlasti jamči minimum socijalne sigurnosti građana i osigurava funkcioniranje javnih službi, sukladno zakonu. U čl. 68 pod točkom 12 Ustava Republike Srpske, Republika Srpska uređuje i osigurava: radne odnose, zaštitu na radu, zapošljavanje, socijalno osiguranje i druge oblike socijalne skrbi, zdravstvo, boračku i invalidsku zaštitu, brigu o djeci i mladeži, naobrazbu, kulturu i zaštitu kulturnih dobara, tjelesnu kulturu.

Od međunarodnih pravnih instrumenata relevantnih za oblast socijalnih prava važno je pomenuti da je Bosna i Hercegovina 2008. ratificirala Revidiranu socijalnu povelju⁸, čime se obvezala na usklađivanje domaćeg zakonodavstva i prakse sa standardima predviđenim Poveljom. Primjena i zaštita prava definiranih Poveljom predstavlja jedan od uvjeta koje Bosna i Hercegovina treba ispuniti u okviru procesa pridruživanja Europskoj uniji. Bosna i Hercegovina je ratificirala ukupno 19 članaka Povelje značajnih za oblast radnih i socijalnih prava. Ratificirani članci Revidirane socijalne povelje koji se odnose na oblast socijalnih prava uključuju: čl. 7 pravo djece i mladih na zaštitu, čl. 8 pravo zaposlenih žena na porodiljsku zaštitu, čl. 11 pravo na zdravstvenu zaštitu, čl. 12 pravo na socijalnu zaštitu, čl. 13 pravo na socijalnu i medicinsku pomoć, čl. 14 pravo na korištenje službi socijalne zaštite, čl. 16 pravo obitelji na socijalnu, pravnu i ekonomsku zaštitu, čl. 17 pravo djece i mladih na socijalnu, pravnu i ekonomsku zaštitu, čl. 23 pravo starih osoba na socijalnu zaštitu. Bitno je naglasiti da Europska socijalna povelja u čl. 12 o pravu na socijalnu zaštitu, točka 2 obavezuje države potpisnice da sustav socijalne zaštite održavaju na zadovo-

⁸ V. <http://www.mhrr.gov.ba/PDF/LjudskaPrava/Odluka%200%20ratifik.ESP-revidirane-sl.glasnik%208-08%20od%2015.09.08.pdf>.

ljavajućem nivou, garantirajući minimum definiran Europskim zakonikom o socijalnoj sigurnosti⁹.

Također, značajne odredbe socijalnih prava sadrži prethodno spomenuti Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, ratificiran od strane Bosne i Hercegovine odmah nakon proglašenja neovisnosti, 6. marta 1992. godine. Članak 2, Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, govori o načelu nediskriminacije, koje se u potpunosti primjenjuje na sva ekonomska, socijalna i kulturna prava, uključujući pravo na socijalnu sigurnost (definirano u čl. 9 Međunarodnog pakta), što uključuje socijalno osiguranje i socijalna davanja. Razlike u ostvarenju prava su dopuštene samo ako postoje objektivno opravdani ciljevi i ako su mjere za postizanje ovih ciljeva razmjerne.

Obzirom da se u ovom radu analizira sustav naknada za osobe s invaliditetom važno je spomenuti da je Bosna i Hercegovina 12. ožujka 2010. ratificirala Konvenciju UN o pravima osoba sa invaliditetom¹⁰ i Opcioni protokol Konvencije. Konvencija je stupila na snagu 11. travnja 2010. Prema navedenoj konvenciji osobe s invaliditetom su one osobe koje imaju dugotrajna tjelesna, mentalna, intelektualna ili osjetilna oštećenja, koja u međudjelovanju s različitim preprekama mogu spriječavati njihovo puno i učinkovito sudjelovanje u društvu na ravnopravnoj osnovi. Nadalje, još u rujnu 2003. Vijeće ministara Bosne i Hercegovine je usvojilo UN Standardna pravila za izjednačavanje mogućnosti za osobe sa invaliditetom¹¹, i time obvezalo entitetske organe vlasti da pri izradi propisa i rješavanju pitanja koja se tiču osoba sa

⁹ Ovaj dokument Vijeća Europe koji je stupio na snagu 1968. predstavlja instrument Vijeća Europe namijenjen harmonizaciji zakonodavstva iz područja socijalne sigurnosti. Europski zakonik o socijalnoj sigurnosti izrađen je uz tehničku suradnju Međunarodnog ureda rada. On je koncipiran prema modelu Konvencije 102 o minimalnim standardima socijalne sigurnosti koja je u to vrijeme bila jedini konvencionalni instrument harmonizacije zakonodavstva koji se odnosio na cijelu socijalnu sigurnost.

¹⁰ Tekst Konvencije je dostupan na http://www.mhrr.gov.ba/PDF/LjudskaPrava/Konvencija%20o%20pravima%20osoba%20s%20invaliditetom_hrv.pdf.

¹¹ Generalna skupština UN A/RES/48/96, 20/12/1993.

invaliditetom primjene navedena pravila. Prema dokumentu Politike u oblasti invalidnosti u Bosni i Hercegovini¹², koja je donesena u svibnju 2008, Bosna i Hercegovina se opredijelila za novi pristup u oblasti invalidnosti, utemeljen na ljudskim pravima i socijalnom modelu, što predstavlja sveobuhvatni pogled na pitanja invaliditeta, kreiranja i primjenu rješenja za osobe s invaliditetom na razini zajednice uz multisektoralni pristup i uz učešće svih relevantnih aktera.

Položaj osoba s invaliditetom u Bosni i Hercegovini uređen je entitetskim propisima iz oblasti zdravstva, rada i zapošljavanja, mirovinskog i invalidskog osiguranja, socijalne skrbi, zaštite obitelji, te oblasti zaštite braniteljske populacije. Međutim, uprkos odredbama entitetskih ustava i ratificiranim međunarodnim pravnim aktima, jedan od najeklatantnijih primjera nejednakosti u primjeni socijalnih prava nalazimo u dijelu koji se odnosi na novčana davanja osoba s invaliditetom. Ova oblast je fragmentirana te uređena s nekoliko entitetskih propisa koji djele osobe sa invaliditetom prema uzroku invalidnosti. Kantoni u Federaciji Bosne i Hercegovine imaju različite vrste naknada za osobe s invaliditetom, ali u ovom radu će biti analizirane isključivo naknade koje su uređene entitetskim propisima.

3. Novčana primanja osoba sa invaliditetom u Federaciji Bosne i Hercegovine

U Federaciji Bosne i Hercegovine donošenjem Zakona o osnovama socijalne zaštite, zaštite civilnih žrtava rata i zaštite obitelji s djecom¹³ iz 2004. omogućeno je po prvi put da osobe sa invaliditetom na razini entiteta ostvaruju prava i to: pravo na ličnu invalidninu, dodatak za njegu i pomoć od strane drugog lica i novčanu naknadu za ortopedski dodatak. Zakon se počeo primjenjivati 2006. i u primjeni je izazvao dosta problema u smislu ogromnog broja zaprimljenih predmeta u nadležnim centrima za socijalni rad i nedostatnih sredstava planiranih u proračunu Federacije Bosne i Hercegovine za ovu namjenu. Također, sam zakonski tekst ne sadrži definiciju invaliditeta, odnosno samo

¹² *Sl. gl. BiH* br. 76/08.

¹³ *Sl. nov. FBiH* br. 54/04.

predviđa isplatu osobne invalidnine srazmjerno stupnju oštećenja za pet grupa sa oštećenjem organizma od najmanje 60 % (V grupa) do 100 % oštećenja organizma (I grupa). Zakonom je određena osnovica za određivanje novčanih primanja u iznosu od 213,00 KM, koja se trebala usklađivati svake godine prema kretanju bruto domaćeg proizvoda po glavi stanovnika. Mjesečni iznos invalidnine se određivao u procentu od osnovice (za grupu I — 70 % od osnovice, za grupu II — 50 % od osnovice, grupu III — 39 % od osnovice, grupu IV — 28 % od osnovice i grupu V — 20 % od osnovice). Dodatak za njegu i pomoć od druge osobe za osobe s invaliditetom I grupe je iznosio 70 % od osnovice, a za drugu grupu 50 % od osnovice. Ortopedski dodatak je iznosio 15 % od osnovice. To znači da je osobna invalidnina I grupe sa dodatkom za njegu i pomoć od druge osobe s invaliditetom I grupe i ortopedskim dodatkom iznosila 330,15 KM. Najniža isplaćivana naknada po ovom zakonu, odnosno osobna invalidnina za V grupu je iznosila 42,60 KM.

Uvođenje u pravo korisnika je rađeno na temelju medicinskog vještačenja Instituta za medicinsko vještačenje zdravstvenog stanja Federacije Bosne i Hercegovine prema Listi procenata vojnog invaliditeta¹⁴, iako je zakon predviđao medicinsko vještačenje u skladu sa međunarodnom klasifikacijom oštećenja, invaliditeta i hendikepa Svjetske zdravstvene organizacije. Od početka primjene Zakona do njegovih izmjena 2009. u Ministarstvu rada i socijalne politike je zaprimljeno oko 110.000 predmeta potencijalnih korisnika. Od tog broja u pravo je uvedeno oko 64000 korisnika, a oko 45000 korisnika je čekalo na uvođenje u pravo po pravosnažnim prvostupanjskim rješenjima, na temelju čega je dug Federacije Bosne i Hercegovine po ovim rješenjima prenesen u 2009. iznosio oko 140.000.000 KM.

Izmjene i dopune Zakona o osnovama socijalne zaštite, zaštite civilnih žrtava rata i zaštite obitelji s djecom¹⁵ u 2009. su donešene s ciljem rasterećenja entitetskog proračuna i navodno pravednije raspodjele

¹⁴ Lista procenata vojnog invaliditeta se koristi kod medicinskog vještačenja u postupku za ostvarivanje prava po Zakonu o pravima branilaca i članova njihovih obitelji.

¹⁵ *Sl. nov. FBiH* br. 14/09.

proračunskih sredstava putem zaštite osoba s najtežim stupnjem invaliditeta. Naime, izmjene zakona su predvidjele isplatu novčane naknade samo za osobe sa 100 % i 90 % invaliditetom. Usto, čl. 20 Zakona o izmjenama i dopunama Zakona predviđeno je da sve isplate prestaju šest mjeseci nakon stupanja na snagu ovog Zakona, a u tome razdoblju je nužno da svi korisnici čiji je invaliditet 90 % i 100 % prođu ponovni pregled na Institutu za medicinsko vještačenje, te da im se sukladno novoj ocjeni donesu nova rješenja. Za razliku od ranije, medicinsko vještačenje od 2009. počinje se raditi prema novoj Privremenoj listi invaliditeta¹⁶ Instituta za medicinsko vještačenje zdravstvenog stanja. Stalna lista invaliditeta je donesena tek u 2010¹⁷. Ovaj dokument, za većinu oboljenja daje mogućnost liječniku koji vrši medicinsko vještačenje da ocijeni invalidnosti u dosta širokom rasponu invaliditeta. Na primjer, osoba sa *down* sindromom može imati invalidnost u rasponu od 80 % do 100 %, dok za mentalnu retardaciju ocjena invaliditeta može se kretati između 40-100 %. Primijećeno je da se djeci sa *down* sindromom prema novom vještačenju u pravilu određuje invaliditet od 80 %, a osobama sa mentalnom retardacijom invaliditet se određuje ispod 90 %, što znači da prema izmjenama Zakona iz 2009. nemaju pravo na novčanu naknadu niti naknadu za tuđu njegu i pomoć.

Izmjenama zakona su pooštreni kriteriji za ostvarivanje prava na dodatak za njegu i pomoć od drugog lica, dok je financiranje prava na dodatak za njegu i pomoć od strane drugog lica za osobe starosne dobi iznad 65 godina prebačeno na teret kantonalnih proračuna. Do sada većina kantona nije isplaćivala naknadu za tuđu njegu i pomoć.

Ukupan broj korisnika koji su uvedeni u pravo po novom Zakonu o osnovama socijalne zaštite, zaštite civilnih žrtava rata i zaštite obitelji s djecom zaključno sa petim mjesecom 2011. je 45155 korisnika. Iz tablice 3.1 možemo vidjeti iznos novčane naknade prema novom zakonu u odnosu na naknade drugih kategorija osoba s invaliditetom, dok su u tablicama 3.2 i 3.3 dati podatci o iznosu novčane naknade za tuđu njegu i pomoć i naknade za ortopedski dodatak. Iz tablica mo-

¹⁶ Br. U.O.12/09 od 02. 06. 2009.

¹⁷ Lista invaliditeta je objavljena u Uputstvu za primjenu liste invaliditeta broj U.O.16/10 od 31. 03. 2010. (*Sl. nov. FBiH* br. 32/10).

žemo izračunati da ukupna primanja neratnog invalida s procentom invaliditeta od 100 %, zajedno sa naknadom za tuđu njegu i pomoć i ortopedski dodatak iznosi 403,28 KM. Isplaćivanje naknada za ove korisnike vrši se redovito. No, Federacija Bosne i Hercegovine još uvijek nije isplatila sve novčane naknade ostvarene prema starom zakonu. Prema stanju od 31. svibnja 2011. za 16500 korisnika još uvijek nije izvršena isplata naknade po pravomoćnim rješenjima.

Tablica 3.1. Iznos novčanih naknada za ratne vojne invalide, civilne žrtve rata (CŽR), neratne invalide i invalide rada u FBiH za mjesec studeni 2011.

Ratni vojni invalidi			CŽR	Neratni invalidi		Invalidi rada	
Kateg. invalidnosti	Postotak invalidnosti	Iznos novčane naknade u KM	Iznos novčane naknade u KM	Postotak invalidnosti	Iznos novčane naknade u KM	Za tjelesno oštećenje od	Iznos novčane naknade u KM
I	100 %	820,14	574,09	100 %	109,76	100 %	186,42
II	100 %	598,70	419,09	90 %	82,32	90 %	167,77
III	90 %	451,08	315,75	-	-	80 %	149,13
IV	80 %	352,60	246,82	-	-	70 %	130,49
V	70 %	262,44	183,70	-	-	60 %	111,85
VI	60 %	147,63	103,34	-	-	50 %	93,21
VII	50 %	106,62	-	-	-	40 %	74,56
VIII	40 %	57,41	-	-	-	30 %	55,92
IX	30 %	49,21	-	-	-	-	-
X	20 %	41,01	-	-	-	-	-

Izvor: Federalno ministarstvo za pitanje boraca i invalida odbrambeno oslobođilačkog rata i Federalno ministarstvo rada i socijalne politike.

Tablica 3.2. Iznos naknade za tuđu njegu i pomoć za ratne vojne invalide i neratne invalide za mjesec studeni 2011.

Ratni vojni invalidi		Civilne žrtve rata	Neratni invalidi	
Stupanj invalidnosti	Iznos naknade za tuđu njegu i pomoć u KM	Iznos naknade za tuđu njegu i pomoć u KM	Kategorija invalidnosti	Iznos naknade za tuđu njegu i pomoć u KM
I	820,14	574,09	I	274,40
II	574,10	401,87	II	137,20
III	410,07	287,50		

Izvor: Federalno ministarstvo za pitanje boraca i invalida odbrambeno oslobodilačkog rata i Federalno ministarstvo rada i socijalne politike.

Tablica 3.3. Iznos naknade za ortopedski dodatak za ratne vojne invalide i neratne invalide za mjesec studeni 2011.

Ratni vojni invalidi		Civilne žrtve rata	Neratni invalidi	
Stupanj invalidnosti	Iznos naknade u KM	Iznos naknade u KM	Kategorija invalidnosti	Iznos naknade u KM
I	237,84	166,48	100 %	19,21
II	180,43	126,30	90 %	19,21
III	139,42	97,59		

Izvor: Federalno ministarstvo za pitanje boraca i invalida odbrambeno oslobodilačkog rata i Federalno ministarstvo rada i socijalne politike.

Iz gornjih tablica vidimo da su novčane naknade po osnovu invalidnosti znatno više za ratne vojne invalide. Prema Zakonu o pravima branitelja i članova njihovih obitelji¹⁸ utvrđena su prava ratnih vojnih invalida: osobna invalidnina, dodatak za njegu i pomoć od

¹⁸ Sl. nov. FBiH br. 33/04, 56/05, 70/07 i 9/10.

drugog lica, pravo na ortopedski dodatak, te druga prava iz glave VI Zakona, što uključuje zdravstveno osiguranje, pravo na mirovinu po povoljnijim uvjetima i ostalo. Pravo na invalidninu također imaju obitelji poginulih, umrlih i nestalih branitelja pod određenim uvjetima¹⁹, tako da u ovom slučaju invalidnina poprima oblik mirovinske rente.

Vojni invaliditet, te pravo na dodatak za njegu i pomoć od drugog lica i ortopedski dodatak utvrđuje se na temelju nalaza i mišljenja Instituta za medicinsko vještačenje zdravstvenog stanja Federacije Bosne i Hercegovine u skladu sa Pravilnikom o utvrđivanju procenta vojnog invaliditeta²⁰ i Listom tjelesnog oštećenja osoba sa invaliditetom. Prema procentu invaliditeta ratni vojni invalidi razvrstavaju se u deset grupa invaliditeta.

Podnošenje zahtjeva i rješenje kojim se priznaje pravo donosi nadležni općinski organ. Sva prvostupanjska rješenja podliježu reviziji kantonalnih organa nadležnih za braniteljsko-invalidsku zaštitu, dok se novčana isplata ovdje spomenutih prinadležnosti osigurava iz proračuna Federacije Bosne i Hercegovine. Osnovica za određivanje mjesečnih novčanih primanja je prema Zakonu utvrđena u početnom iznosu na 734,00 KM, koja se odlukom Vlade Federacije Bosne i Hercegovine na početku svake godine može mjenjati i usklađivati u skladu sa kretanjem indeksa maloprodajnih cijena i sredstvima predviđenim u proračunu Federacije Bosne i Hercegovine za ovu namjenu. Posljednja osnovica za određivanje mjesečnih novčanih primanja iznosi 820,14 KM, koliko trenutno iznosi prosječna plaća u Federaciji Bosne i Hercegovine. Iz gornjih tablica možemo izračunati da ratni vojni invalid prve kategorije sa oštećenjem organizma od 100 % koji pored vojne invalidnine prima i naknadu za tuđu njegu i pomoć za I kategoriju

¹⁹ Udovica kada navršši 45 godina života ili udovac kada navršši 60 godina života, ili ranije ako ih nadležna ljekarska komisija proglaši trajno nesposobnim za rad; djeca do navršene 15. godine života ili do kraja redovnog školovanja, a najkasnije do navršene 25 godina života, zatim pod određenim uvjetima obiteljsku invalidninu mogu ostvariti i roditelji, očuh i maćeha, djed i baka, malodobna braća i sestre.

²⁰ V. http://www.fmbi.gov.ba/bosanski/zakoni/pravilnici/pravilnik_o_utvrđivanju_procenta_vojnog_invalideta.php.

i naknadu za ortopedski dodatak, mjesečno prima 1878,12 KM, što je više od četiri puta veći iznos od naknade neratnog invalida u Federaciji Bosne i Hercegovine.

Zakonom o osnovama socijalne zaštite, zaštite civilnih žrtava rata i zaštite obitelji s djecom²¹ uređena su prava osoba sa invaliditetom koji imaju status civilnih žrtava rata. U smislu ovog zakona civilna žrtva rata je osoba kod koje je tijekom rata ili neposredne ratne opasnosti, usljed ranjavanja ili nekog drugog oblika ratne torture nastupilo oštećenje organizma ili nestanak ili pogibija te osobe (čl. 54 Zakona). Status civilne žrtve rata priznaje se osobi kod koje je nastupilo oštećenje organizma od najmanje 60 %. Prava civilnih žrtava rata uključuju: osobnu invalidninu ili mjesečno osobno novčano primanje, dodatak za njegu i pomoć od strane druge osobe, ortopedski dodatak, obiteljsku invalidninu, pomoć u troškovima liječenja i nabavci ortopedskih pomagala, osposobljavanje za rad (profesionalna rehabilitacija, prekvalifikacija i dokvalifikacija), prioritetno zapošljavanje, prioritetno stambeno zbrinjavanje, psihološku pomoć i pravnu pomoć. Osobna invalidnina utvrđuje se u mjesečnom iznosu prema skupini oštećenja organizma u visini od 70 % mjesečnog iznosa osobne invalidnine ratnih vojnih invalida, što se financira 50 % iz proračuna Federacije Bosne i Hercegovine, a 20 % iz kantonalnog proračuna, odgovarajuće skupine po propisima iz Zakona o pravima branitelja i članova njihovih obitelji. Također, osnovica i mjesečni iznos novčanih primanja za civilne žrtve rata usklađuju se identično kretanju invalidnina branitelja i članova njihovih obitelji. Dodatak za njegu i pomoć od strane druge osobe i naknada za ortopedski dodatak za civilne žrtve rata se određuje u mjesečnom iznosu u visini 70 % od mjesečnog iznosa dodatka za njegu i pomoć od strane druge osobe i naknade za ortopedski dodatak za ratne vojne invalide, odgovarajućeg stupnja.

Pored gore navedenih prava, članovi obitelji civilne žrtve rata od I do IV skupine u slučaju njegove ili njene smrti, koji su koristili dodatak za njegu i pomoć od strane druge osobe imaju pravo na obiteljsku invalidninu, pod uvjetom da je smrt civilne žrtve rata posljedica rane,

²¹ *Sl. nov. FBiH* br. 36/99, 54/04, 39/06 i 14/09.

povrede, ozljede ili bolesti na temelju koje joj je utvrđeno pravo po ovom zakonu. Također, roditelji i usvojitelji imaju pravo na obiteljsku invalidninu, iako su članovi uže obitelji ostvarili to pravo. Osnovica za određivanje obiteljske invalidnine iznosi 70 % od osnovice za određivanje obiteljske invalidnine za obitelji poginulog branitelja.

Pored gore navedenih kategorija osoba s invaliditetom u Federaciji Bosne i Hercegovine prema odredbama općeg propisa o mirovinskom i invalidskom osiguranju imamo invalide rada koji primaju novčanu naknadu za tjelesno oštećenje. Ova naknada je uvedena 2000, Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o mirovinskom i invalidskom osiguranju²² od 19. prosinca 2001. Međutim, naknada za tjelesno oštećenje u Federaciji Bosne i Hercegovine počela se isplaćivati tek 2005, jer je uvjet za primjenu ovoga propisa bilo donošenje Zakona o vrstama i postotcima tjelesne onesposobljenosti koji je usvojen tek 2004. Naknada za tjelesno oštećenje predstavlja osobno pravo iz invalidskog osiguranja i ne ovisi o materijalnome statusu osobe (procjena individualnih okolnosti nije potrebna) niti obiteljskome stanju (npr. moguća ispomoć bračnoga druga ili člana uže obitelji). Ovaj se rizik financira iz općega doprinosa za mirovinsko i invalidsko osiguranje. Pravo na novčanu naknadu za tjelesno oštećenje ne odobrava se za sve vrste invaliditeta. Naime, osiguranik ima pravo na novčanu naknadu za tjelesno oštećenje samo u slučaju kada njegova invalidnost nije niža od 30 %, a nastala je kao rezultat povrede na radu ili profesionalne bolesti. Federalni zavod Mirovinskog i invalidskog osiguranja trenutno ima 1938 korisnika naknade za tjelesno oštećenje. Pregled visine novčanih davanja po kategorijama invalidnosti je dat u tablici 1. Ovdije je važno spomenuti da je iznos novčane naknade za tjelesno oštećenje ranijih godina bio dosta niži u odnosu na naknade neratnih invalida. Naime, do povećanja visine naknade u isplati dolazi početkom 2009. zbog tumačenja koje se odnosi na definiranje osnovice, odnosno minimalne mirovine isplaćene u prosincu mjesecu u prethodnoj godini. Prema ranijem tumačenju osnovica je iznosila 179,00 KM, što predstavlja minimalnu mirovinu bez primjene isplatnog koeficijenta. Prema

²² *Sl. nov. FBiH* br. 32/01.

novom tumačenju datom od strane resornog ministarstva osnovicu za obračun naknade za tjelesno oštećenje čini minimalna mirovina u isplati (minimalna mirovina pomnožena sa isplatnim koeficijentom) koja trenutno iznosi 3 10,00 KM.

4. Novčana primanja osoba sa invaliditetom u Republici Srpskoj

Prema Zakonu o socijalnoj zaštiti Republike Srpske²³, djeca ometana u fizičkom i psihičkom razvoju i punoljetne osobe s invaliditetom spadaju u osnovne korisnike socijalne zaštite. Zakon daje definiciju invaliditeta: invalidna osoba je odrasla osoba koja je uslijed fizičkih ili psihičkih nedostataka potpuno ili djelomično nesposobna za rad; maloljetna osoba ometana u fizičkom i psihičkom razvoju smatra se maloljetnik ili maloljetnica sa oštećenjem čula vida, čula sluha, poremećajima u govoru i glasu, tjelesnim oštećenjima, psihičkom zaostalošću (lakog, umjerenog, teškog stepena ili sa kombinovanim smetnjama).

Postupak ostvrivanja prava prema Zakonu o socijalnoj zaštiti se ostvaruje u centrima za socijalni rad prema mjestu prebivališta u postupku koji objedinjuje upravni postupak i metode socijalnog rada. U sastavni dio postupka ulazi rad dvije stručne komisije, koje se formiraju na temelju općinske odluke i rade pri centrima za socijalni rad: Komisije za ocjenu sposobnosti lica u postupku ostvarivanja prava iz Zakona o socijalnoj zaštiti i Komisija za razvrstavanje lica sa smetnjama u fizičkom i psihičkom razvoju.

Osobe s invaliditetom u Republici Srpskoj imaju pravo na novčanu pomoć na temelju dohodovnog cenzusa. Naime, pravo na novčanu pomoć ima osoba s invaliditetom, odnosno osoba nesposobna za rad koja nema osobnih prihoda i koja nema srodnika obveznih da je izdržavaju sukladno odredbama porodičnog zakona, ili ako ta osoba živi u obitelji koja ostvaruje prihode ispod nivoa socijalne sigurnosti, a to je iznos novčane pomoći za jednu osobu po članu domaćinstva. Nesposobnost za rad se utvrđuje na temelju godina starosti (muškarci 65

²³ *Sl. gl. RS* br. 5/93, 15/96, 110/03.

godina i više, i žene 60 godina i više) na temelju mišljenja prvostupajnske stručne komisije za ocjenu sposobnosti koja vrši procjenu i donosi mišljenje. Novčane pomoći se utvrđuju u mjesečnom iznosu od 41,00 KM za pojedinca, za dva člana 49,00 KM, za tri člana 57,00 KM za obitelj od četiri člana 65,00 KM i za obitelj sa pet i više članova 82,00 KM. U suštini, novčana pomoć u Republici Srpskoj se ne razlikuje od socijalne pomoći koja se u Federaciji Bosne i Hercegovine također financira iz općinskih ili kantonalnih proračuna i preko općinskih centara za socijalni rad.

Naknada koja se isplaćuje isključivo za invalidnost, prema Zakonu o socijalnoj zaštiti Republike Srpske je dodatak za njegu i pomoć drugog lica, koja se isplaćuje osobama sa teškim tjelesnim ili čulnim smetnjama, osobama ometanim u razvoju sa stupnjem teže ili teške ometanosti, osobama oboljelim od autizma i hronično mentalno oboljelim osobama koja su lišena radne sposobnosti, koja ne mogu bez tuđe njege i pomoći da se kreću i zadovoljavaju osnovne životne potrebe. Visina dodatka za njegu i pomoć druge osobe iznosi 41,00 KM mjesečno. Ova naknada se isplaćuje bez provjere prihoda.

Korisnici novčane pomoći i dodatka za njegu i pomoć drugog lica imaju pravo i na zdravstveno osiguranje ukoliko to pravo ne mogu ostvariti po drugom osnovu. Ovo pravo se ostvaruje redovnom uplatom doprinosa za zdravstveno osiguranje na ime korisnika od strane nadležnog centra za socijalni rad. No, bez obzira na ovaj status prilikom korištenja zdravstvenih usluga korisnici novčane pomoći i dodatka za njegu i pomoć drugog lica nisu oslobođeni plaćanja participacije.

Kako pravo na novčanu pomoć isplaćuju općinski centri za socijalni rad to znači da se iznos ove naknade treba planirati i osigurati u općinskom proračunu. Prihodi općina i visine općinskih proračuna uvelike variraju u ovisnosti od njihove veličine, ekonomske razvijenosti i ostalog. Općinskim odlukama mogu se definirati i druga prava osoba s invaliditetom u zavisnosti od vlastitih mogućnosti i potreba. No, možemo pretpostaviti da ruralne i siromašnije općine imaju sigurno i veće potrebe, odnosno imaju veći broj osoba s invaliditetom bez prihoda, koji bi trebali imati pravo na novčanu naknadu i naknadu za njegu i pomoć druge osobe. Populacija koja živi u ruralnim i odsječenim

područjima je najčešće neinformirana o mogućnostima ostvarivanja određenih prava. Pored niskih prihoda, nerazvijene općine u pravilu imaju nedovoljno razvijene službe za socijalni rad. Sve to rezultira slabom pokrivenošću posebno ruralnih područja socijalnim uslugama, te novčanom pomoći i dodatkom za njegu i pomoć drugog lica.

Ratni vojni invalidi i ostale boračke kategorije, čija prava su definirana Zakonom o pravima boraca, vojnih invalida i porodica poginulih boraca odbrambeno-otadžbinskog rata Republike Srpske²⁴ imaju daleko brojnija i izdašnija prava. Kao i u Federaciji Bosne i Hercegovine, oni uživaju povlašteni položaj, i imaju pravo na osobnu invalidninu, dodatak za njegu i pomoć od strane druge osobe, ortopedski dodatak i druga prava²⁵. Kao i u Federaciji Bosne i Hercegovine ove naknade se ostvaruju na temelju oštećenja organizma koje je nastupilo uslijed rane, povrede, ozljede ili bolesti za vrijeme vršenja vojnih dužnosti u ratu ili miru. Prava se priznaju za oštećenje organizma od najmanje 20 % uslijed zadobivene rane, povrede ili ozljede, a u slučaju da je oštećenje nastupilo uslijed zadobivene bolesti prava se priznaju za oštećenje organizma od najmanje 40 %. Vojni invalidi se razvrstavaju u deset kategorija vojnog invaliditeta, na način kako je prezentirano u tablici 4.1. Mjesečni iznos lične invalidnine određuje se u procentu od osnove, te za I kategoriju iznosi 100 %, za II kategoriju 73 %, III kategoriju 55 %, IV kategoriju 41 %, V kategoriju 29 %, VI kategoriju 18 %, VII kategoriju 13 %, VIII kategoriju 7 %, IX kategoriju 6 % i X kategoriju 5 %. Dodatak za njegu i pomoć se dodjeljuje vojnim invalidima prve kategorije i za vojne invalide druge, treće i četvrte kategorije kod kojih je ukupno oštećenje zajedno sa vojnim invaliditetom jednako oštećenju organizma vojnog invalida prve kategorije. Dodatak za njegu i pomoć se određuje u procentu od osnovice i za I stupanj iznosi 86 %, II stupanj 66 % i III stupanj 46 %.

²⁴ *Sl. gl. RS* br. 46/04, 53/04, 20/07 i 118/09.

²⁵ Ostala prava uključuju: porodičnu invalidninu, uvećanu porodičnu invalidninu, banjisko lječenje, zdravstveno osiguranje, ortopedska i druga pomagala, prioritetu u zapošljavanju, stambenom zbrinjavanju, itd.

Tablica 4.1. Pregled sredstava po pojedinačnim pravima: Lična vojna invalidnina.

Kategorija invalidnosti	% invaliditeta	2005.		2009.	
		minimalna	maksimalna	minimalna	maksimalna
I	100%	982,60	1.336,60	1.650,00	1.825,00
II	100%	290,40	926,20	570,00	1.255,00
III	90%	218,80	790,10	345,00	990,00
IV	80%	163,10	670,00	275,00	845,00
V	70%	115,40	203,00	180,00	290,00
VI	60%	71,60	127,30	120,00	190,00
VII	50%	0	51,70	0	90,00
VIII	40%	0	27,90	0	45,00
IX	30%	0	23,90	0	30,00
X	20%	0	19,90	0	25,00

Izvor: Ministarstvo rada i boračko-invalidske zaštite: Rezultati rada 2005-prvi kvartal 2009, stranica 7.

Pravo na ortopedski dodatak kao novčanu naknadu imaju vojni invalidi od I-6 kategorije zbog oštećenja organizma koji je neposredna posljedica zadobivenih rana, ozljeda ili bolesti koje su prouzrokovane amputacijom ekstremiteta ili teškog oštećenja funkcije ekstremiteta, kao i zbog potpunog gubitka vida na oba oka. Visina ove naknade se određuje u procentu od osnovice: za I stupanj 29 %, II stupanj 22 %, za III stupanj 14 % i IV stupanj 7 %. Vojni invalidi imaju pravo na zdravstvenu zaštitu ako ovo pravo ne mogu ostvariti po nekom drugom osnovu.

Iz donje tablice vidimo pregled iznosa naknada za ličnu vojnu invalidninu u 2005. i 2009. Ovdje je važno spomenuti da uz invalidnine od VII do X kategorije nema dodatnih prava pa ni maksimalnih ni minimalnih iznosa. Iz tablice vidimo da je iznos novčanih naknada za ratne invalide u Republici Srpskoj približan naknadama ratnih vojnih invalida u Federaciji Bosne i Hercegovine. Međutim, iznos naknada ratnih vojnih invalida je desetstruko viši od novčane naknade za obične osobe s invaliditetom, koja se isplaćuje u iznosu od 41,00 KM.

Kategorije osoba s invaliditetom koje su po visini prava smještene između ove dvije kategorije su civilne žrtve rata. Iznos njihovih naknada možemo vidjeti iz tablice 4.2. Prema Zakonu o zaštiti civilnih žrtava rata²⁶ civilnom žrtvom rata se smatra osoba koja je zadobila ranu, povredu, ozljedu ili kod koga je nastupilo oštećenje organizma najmanje 60 % do 100 % (kao u Federaciji Bosne i Hercegovine). Ovo pravo se ostvaruje na temelju nalaza i mišljenja o stepenu oštećenja organizma koje daje lječnička komisija nadležna za pregled vojnih invalida, u postupku i na način propisan za vojne invalide. Iznos mjesečne naknade se određuje u procentu od osnovice i prema stupnju oštećenja organizma. Pravo na dodatak za njegu i pomoć druge osobe ima civilna žrtva rata I grupe i određuje se u mjesečnom iznosu 80 % od iznosa invalidnine civilne žrtve rata I grupe. Kao i u Federaciji Bosne i Hercegovine članovi obitelji poslije smrti civilne žrtve rata imaju pravo na naknadu u visini od 40 % od iznosa civilne invalidnine prve grupe. Pored ovih prava, civilne žrtve rata imaju pravo na dodatak za člana obitelji nesposobnog za rad, pravo na dodatnu novčanu pomoć, pravo na dodatak na samohranost, pravo na zdravstvenu zaštitu itd.

Tablica 4.2: Broj korisnika i iznos invalidnine za civilne žrtve rata u Republici Srpskoj.

Kategorija invaliditeta	Broj korisnika	Invalidnina po koeficijentu 0,9	Iznos potrebnih sredstava KM mjesečno
I	98	233,10	22.843,80
II	131	181,00	23.711,00
III	85	129,50	11.007,50
IV	214	103,60	22.170,40
V	469	90,70	42.538,30
VI	826	77,70	64.180,20
Ukupno	1.823		186.451,20

Izvor: Studija politike u oblasti invalidnosti, stranica 191.

²⁶ *Sl. gl. RS* br. 25/93, 32/94, 1/94-posebno izdanje, 37/07 i 60/07.

Invalidima rada u Republici Srpskoj pravo na naknadu za tjelesno oštećenje i tuđu njegu i pomoć je ukinuto donošenjem Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju Republike Srpske²⁷ iz 2000, prema čijim su se odredbama ove naknade isplaćivale do kraja 2001. Međutim, Odlukom Ustavnoga suda Republike Srpske, broj: U-44/02, utvrđeno je da je čl. 192 Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju u nesuglasnosti s Ustavom Republike Srpske. U skladu s navedenom odlukom, Fondu penzijskog i invalidskog osiguranja Republike Srpske naloženo je da mora isplaćivati naknadu za tjelesno oštećenje i naknadu za tuđu njegu i pomoć osobama koje su do donošenja novoga zakona imale pravo na ovu naknadu te nakon donošenja novoga zakona nisu ostvarile nikakvu vrstu novčane pomoći na temelju drugih propisa iz oblasti socijalne zaštite. Izmjene Zakona²⁸ u skladu sa odlukom su donesene 2008, te je prva isplata naknada za tjelesno oštećenje i tuđu njegu i pomoć počela u prosincu 2008. za prethodni mjesec. Prema posljednjim dostupnim podacima za mjesec studini 2011. Fond penzijskog i invalidskog osiguranja Republike Srpske ima 388 korisnika naknade za tuđu njegu i pomoć. Visina novčane naknade za tjelesno oštećenje i tuđu njegu i pomoć se kreće između 15,00 i 45,00 KM u ovisnosti u kojem novčanom iznosu je ovo pravo bilo priznato prema starom zakonu, a usklađivanje je kasnije izvršeno samo prema važećem isplatnom koeficijentu. Važno je naglasiti da osobe kojim je priznata invalidnost uzrokovana povredom na radu ili profesionalnim oboljenjem nakon donošenja novog Zakona penzijskog i invalidskog osiguranja Republike Srpske iz 2000. nemaju pravo na ovu naknadu, te su samim time u nepovoljnijem položaju u odnosu na svoje kolege koji su osigurani kod Federalnog zavoda mirovinskog i invalidskog osiguranja.

5. Zaključci i preporuke

Točan broj osoba s invaliditetom u Bosni i Hercegovini nije poznat iz razloga što niti jedna razina vlasti ne posjeduje registar osoba s inva-

²⁷ *Sl. gl. RS* br. 32/00.

²⁸ Zakon o izmjenama i dopunama zakona PIO RS, *Sl. gl. RS* br. 33/08.

liditetom. No, uzimajući u obzir da je Bosna i Hercegovina država netom izašla iz rata, sa problemom zaostalih mina, rastućim siromaštvom i društvenom nejednakošću, kao čimbenicima koji pogoduju rastu broja osoba s invaliditetom, ne iznenađuje činjenica da značajan broj osoba s invaliditetom u oba entiteta ostvaruje neku vrstu naknade. Usto, kako problem siromaštva u Bosni i Hercegovini postaje sve izražajniji za očekivati je da će problematika zaštite osoba s invaliditetom biti sve značajnija.

Općenito, troškovi života osoba s invaliditetom su značajno veći u odnosu na osobe koje nemaju tjelesna ili mentalna oštećenja. S druge strane oni teže rješavanju svoja egzistencijalna pitanja, posebno ako nemaju pomoć od strane obitelji ili države. Novčane naknade za osobe s invaliditetom, kao jedna od mjera iz oblasti zaštite osoba s invaliditetom, su namjenjene financiranju ovih visokih troškova, čime se treba olakšati njihov život i pomoći njihovoj lakšoj integraciji u društvu.

Iz prethodno iznesenih pokazatelja vidimo da su naknade za osobe s invaliditetom koje nemaju poseban status, kao što su civilne žrtve rata ili ratni vojni invalidi dosta simbolične i teško da mogu omogućiti bolji status ovih osoba. Vidimo da visina ove naknade značajno varira između entiteta, tako da u Federaciji Bosne i Hercegovine trenutno iznosi 109,76 KM i 82,32 KM, a u Republici Srpskoj svega 41,00 KM. Nadalje, novčana naknada u Federaciji Bosne i Hercegovine se isplaćuje bez obzira na radni status korisnika ili njegovo imovinsko stanje, dok u Republici Srpskoj pravo na ovu naknadu imaju samo nezaposlene osobe s invaliditetom i uz provjeru imovinskog cenzusa. Međutim pravo na dodatak za njegu i pomoć druge osobe u Republici Srpskoj imaju samo osobe s najtežim oblicima invaliditeta bez obzira na njihovo imovinsko stanje. U Federaciji Bosne i Hercegovine diskriminacija se ogleda i prema postotku oštećenja tako da samo osobe s postotkom oštećenja od 100 % i 90 % mogu ostvariti prava propisana Zakonom o osnovama socijalne zaštite, zaštite civilnih žrtava rata i obitelji s djecom.

U Federaciji Bosne i Hercegovine je još uvijek prisutan problem neisplaćenih naknada. Naime, jedan značajan broj osoba s invaliditetom koji su ostvarili pravo na novčanu naknadu prije izmjena

Zakona o osnovama socijalne zaštite, zaštite civilnih žrtava rata i zaštite obitelji s djecom iz 2009, unatoč donesenim pravosnažnim rješenjima za primanje naknade ovo pravo još uvijek nisu ostvarili, što ih čini posebno diskriminiranom skupinom.

Nadalje, invalidi rada kao kategorija osoba s invaliditetom čiji uzrok invalidnosti je povreda na radu ili profesionalna bolest u Republici Srpskoj su posebno diskriminirani, tako da osobe koje su stekle invaliditet nakon 2000. nemaju pravo na naknadu za tjelesno oštećenje niti na naknadu za njegu i pomoć druge osobe. Usto, visina naknade za tjelesno oštećenje je višestruko veća u Federaciji Bosne i Hercegovine nego u Republici Srpskoj.

U oba entiteta privilegiran status imaju osobe s invaliditetom koje spadaju u kategoriju ratnih vojnih invalida i civilnih žrtava rata, s tim da su novčane naknade ratnih vojnih invalida znatno veće u odnosu na nakande civilnih žrtava rata. S druge strane, iznos naknada civilnih žrtava rata je značajno viši od visine naknada osoba s invaliditetom bez posebnog statusa. Također, civilne žrtve rata u Republici Srpskoj imaju znatno niže naknade od osoba s istim statusom u Federaciji Bosne i Hercegovine.

Iz svega izloženog vidimo da u Bosni i Hercegovini na djelu imamo institucionalnu diskriminaciju osoba s invaliditetom. Nadasve, novčane naknade za osobe s invaliditetom dodatno produbljuju socijalnu nejednakost među ovom populacijom.

Kriteriji za stjecanje statusa invalidnosti po svim navedenim propisima su različiti. U Federaciji Bosne i Hercegovine procjenu invalidnosti vrši Institut za medicinsko vještačenje zdravstvenog stanja, prema različitim pravilnicima za ratne vojne invalide, civilne žrtve rata, neratne invalide i invalide rada. U Republici Srpskoj procjene se obavljaju u tri sustava prema različitim kriterijima — Fondu penzijskog i invalidskog osiguranja Republike Srpske, općinskim centrima za socijalni rad i komisijama formiranim od nadležnih ministarstava za pitanja boraca i civilnih žrtava rata.

Drugi problem se tiče usmjeravanja pomoći onima kojima je najpotrebnija. Svi navedeni propisi baziraju se uglavnom na medicinskom modelu invaliditeta, tj. osoba ostvaruje svoja prava na osnovu postojanja

oštećenja definiranog odgovarajućim propisom pri čemu je prisutna razlika među propisima u pogledu dijagnoza koje dovode do invaliditeta te postotcima oštećenja organizma navedenih u propisima. Invalidnost se procjenjuje prema različitim kriterijima. Sve to dovodi do niza nejasnoća, između ostalog i situacije da dvije osobe za istu vrstu oštećenja, ovisno o tjele koje vrši vještačenje i pravilnika u primjeni mogu imati različite postotke oštećenja, (a time i) opseg prava što je u suprotnosti s Konvencijom o pravima osoba s invaliditetom, Standardnim pravilima UN za izjednačavanje mogućnosti za osobe sa invaliditetom, i dokumentom Politike u oblasti invalidnosti u Bosni i Hercegovini. Da bi se osiguralo izjednačavanje mogućnosti za sve osobe s invaliditetom potrebno je izraditi jedinstveni sustav vještačenja te jedinstvene kriterije utvrđivanja invaliditeta u skladu sa Konvencijom i navedenim dokumentima.

Zbog svega navedenoga, Ombudsman Bosne i Hercegovine stajališta je da sve razine vlasti u Bosni i Hercegovini, a s obzirom na svoje ustavne nadležnosti, trebaju poduzeti mjere za osiguranje uživanja prava svih osoba s invaliditetom na svojem teritoriju, na osnovama jednakih mogućnosti i bez diskriminacije, što se, prema međunarodnim standardima za ljudska prava, smatra apsolutnim pravom. Te mjere trebaju otkloniti sve probleme u uživanju prava osoba s invaliditetom koje su posljedice mjesta prebivališta odnosno boravišta, kao osnove za stjecanje invalidnosti, te trebaju uspostaviti jedinstven pristup egzistencijalnim pitanjima osoba s invaliditetom²⁹.

Činjenica je da novčana i druga materijalna davanja olakšavaju svakodnevni život pojedinca. Ipak, postavlja se pitanje je li takav pristup opravdan. Odnosno, je li samo osiguravanje invalidnina, i drugih novčanih naknada najbolji način rješavanja problema ove populacije? Zasigurno nije. Stoga, uspjeh u sudjelovanju osoba s invaliditetom u životu otvorenog društva treba promatrati, rješavati i vrednovati u kontekstu dostignute razine ostvarivanja ljudskih prava. Socijalni model sagledavanja invaliditeta uzima u obzir dijagnoze bolesti i oštećenja koja su prouzrokovala invaliditet, ali i uz predodžbu na koji su način

²⁹ Godišnje izvješće o rezultatima aktivnosti ombudsmana za ljudska prava BiH za 2010, s. 77.

osobe s invaliditetom uključene u društvo i postoje li prepreke njihovom punom i učinkovitim sudjelovanju u zajednici na ravnopravnoj osnovi s drugima.

Država Bosna i Hercegovina, odnosno sve nadležne razine vlasti trebaju poduzeti sve mjere na ispunjenju obveza koje proizlaze ratificiranjem ranije spomenutih međunarodnih pravnih instrumenata koja se tiču zaštite prava osoba s invaliditetom. Nadasve, putem mjera socijalne politike, država treba potaknuti uklanjanje psiholoških, arhitektonskih, institucionalnih i administrativnih barijera sa kojim se osobe s invaliditetom u Bosni i Hercegovini svakodnevno sučeljavaju, a ne kreirati ih.

Ostvarivanje prava iz mirovinskog i invalidskog osiguranja u BiH: (ne)jednakost građana

1. Uvod: Sustav tekuće raspodjele — funkcije i ciljevi

Sa stajališta pojedinca, temeljna svrha svake mirovinske sheme jest osiguranje dohotka u starosti kroz raspodjelu potrošnje tijekom životnoga vijeka. Naime, cilj svakoga pojedinca jeste maksimalno uvećati potrošnju tijekom cijeloga životnog vijeka. Novac *per se* nije bitan; bitna je mogućnost potrošnje roba i usluga — hrana, odjeća, korištenje prijevoza, medicinska njega, karte za koncert, itd. Individualna štednja za starost ne može biti adekvatna substitucija za mirovinsko osiguranje iz razlog što nitko ne zna koliko će dugo živjeti i hoće li nadživiti svoju štednju. Kroz sheme mirovinskog osiguranja omogućava se osiguranje rizika, tzv. “*risk pooling*”, pa se kod nekih sustava mirovinskog osiguranja, posebno onih koji funkcioniraju na temelju kapitalizirane štednje, visina mirovne prilikom odlaska u mirovinu određuje aktuarskim metodama uzimajući u obzir očekivani životni vijek starosti kohorte kojoj korisnik pripada. Tako da osobe mlađe životne dobi najčešće imaju nižu mirovinu u odnosu na svoje kolege koji pravo na mirovinu ostvaruju pod istim uvjetima ali u kasnijim godinama. Kod sustava tekuće raspodjele i definiranih davanja, odlazak u mirovinu prije vremena, ako za to postoji mogućnost, se uglavnom penalizira umanjnjem mirovinske osnove.

Javni sustavi mirovinskog osiguranja imaju javnu obvezu uključiti što veći broj radno aktivnog stanovništva kako bi osiguranje dohotka u starosti ostvario što veći broj osoba. Sustav tekuće raspodjele ili PAYG¹

¹ PAYG je skraćenica od engleskog “*Pay As You Go*”. Koristi se kao sinonim uz izraz tekuća raspodjela.

zasniva se na obećanju države da će onima koji plaćaju doprinose, odnosno financiraju sadašnje umirovljenike, država osigurati mirovinu u budućnosti. Ova vrsta ugovora između države i osiguranika, odnosno onih koji plaćaju doprinose, uglavnom je jasno definirana zakonima. Svaki mirovinski sustav može biti predmetom stalnih zakonodavnih izmjena koje mogu bitno utjecati na glavne parametre sustava, uvjete za ostvarivanje prava, isplate i ostalo, što utječe na prihode kako osiguranika tako i umirovljenika.

S obzirom da se preko javnih mirovinskih sustava osigurava dohodak onima koji zbog svoje starosti ili invalidnosti nisu više u mogućnosti privređivati, mirovinski sustavi imaju značajnu ulogu u prevenciji siromaštva i socijalne isključenosti među starijom populacijom. Za ispunjenje ove funkcije bitno je uključiti i one koji tijekom svoga radnog vijeka nisu bili u mogućnosti izdvajati sredstva za mirovinsko osiguranje ili to nisu mogli činiti u kontinuitetu, što ih čini najugroženijom skupinom u starosti. Upravo se ovdje dotičemo drugog aspekta same funkcije prevencije siromaštva, a to je funkcija preraspodjele. Svako osiguravanje mirovine ili mirovinskog plaćanja iznad iznosa koji je uložen u sustav osigurava se temeljem načela preraspodjele sredstava, odnosno na štetu onih koji su uložili više. Često nalazimo da veću zamjensku stopu (*replacement rate*) imaju umirovljenici koji su imali niži dohodak od onih koji su imali visok dohodak tijekom radnog vijeka. Ovo je posebice slučaj kod shema definiranih davanja. U ovisnosti o utvrđenim načelima politike i zakonskoga reguliranja, preraspodjela također može ići u korist osoba koje su imale prekid radnog odnosa zbog odgoja djece, dodatnoga školovanja, vremena provedena u obrani zemlje, itd. Nadalje, u svakome sustavu tekuće raspodjele redistribucija se odvija između generacija, gdje radno aktivno stanovništvo financira mirovine onih koji zbog svoje starosti ili invalidnosti više nisu u mogućnosti privređivati. N. Barr i P. Diamond² napominju da se državni PAYG sustav, koji funkcionira na načelu međugeneracijske solidarnosti, ne razlikuje puno od drugih državnih dohodovnih trans-

² N. Barr, P. Diamond, "The Economics of Pensions", u *Oxford Review of Economic Policy*, tom 22, br. 1, Oxford 2006.

fera. Kada se ovo pitanje promatra iz makroekonomske perspektive, odnosno s agregatnoga stanovišta, država jednostavno oporezuje jednu grupu pojedinaca i transferira njene prihode drugoj skupini.

Kako se izdatci za mirovine financiraju iz doprinosa osiguranika, možemo logički zaključiti da financijska održivost PAYG sustava ovisi o postojanju poreske osnovice u sadašnjosti i budućnosti — mlade populacije, odnosno radne snage, zatim o ekonomskome rastu, te političkoj i financijskoj stabilnosti zemlje. U stvari, održivost svakog mirovinskog sustava ovisi o već spomenutim čimbenicima. Međutim, kod PAYG sustava je jasnije nego kod ostalih modela mirovinskog osiguranja izražena veza između zaposlenosti, odnosno doprinosa koje plaćaju zaposleni s jedne i mirovinskih izdataka s druge strane. Stoga, stvarna uloga PAYG sustava ostaje redistribucija dohotka između generacija i takozvana podjela rizika između generacija.

2. Mirovinsko i invalidsko osiguranje u Bosni i Hercegovini

Sustav mirovinskog i invalidskog osiguranja u Bosni i Hercegovini predstavlja jedan od najznačajnijih sustava socijalne zaštite. Organiziran je na entitetskoj razini preko Federalnog zavoda mirovinskog i invalidskog osiguranja (dalje u tekstu: Federalni zavod MIO) i Fonda penzijskog i invalidskog osiguranja Republike Srpske (dalje u tekstu: Fond PIO RS) kao nositelja osiguranja. Ovi fondovi funkcioniraju prema principu tekuće raspodjele i definiranih davanja³. Opći propisi kojima je regulirana oblast mirovinskog i invalidskog osiguranja su: Zakon o mirovinskom i invalidskom osiguranju Federacije Bosne i Hercegovine⁴ i Zakon o penzijskom i invalidskom osiguranju Republike Srpske⁵,

³ Izmjenama čl. 51 Zakona o mirovinskom i invalidskom osiguranju F BiH i čl. 162 Zakona o PIO RS, koje su nametnute od strane Ureda Visokog predstavnika, visina mirovina u isplati je uvjetovana iznosom prikupljenih sredstava, ovi fondovi poprimaju karakteristike sustava definiranih doprinosa. Međutim, ove odredbe se nisu dosljedno provodile.

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

⁵ *Sl. gl. RS* br. 32/00, 40/00, 37/01, 32/02, 40/02, 47/02, 110/03 i 67/05, 33/08, 01/09.

koji je u vrijeme pisanja ovog rada stavljen van snage donošenjem novog Zakona PIO RS⁶. Postojeći zakonodavni okvir mirovinskog i invalidskog osiguranja u entitetima u svojoj je osnovi dosta sličan iz razloga što se razvio na temeljima prijeratnoga sustava mirovinskog i invalidskog osiguranja. U oba entitetska propisa je definirano da se oblast mirovinskog i invalidskog osiguranja uređuje na načelima uzajamnosti, generacijske solidarnosti i obvezatnosti za sve uposlenike. Građani koji nisu obvezno osigurani prava iz mirovinskog i invalidskog osiguranja mogu ostvariti dobrovoljnim osiguranjem. Ovim zakonima su propisani uvjeti za ostvarivanje prava na starosnu, invalidsku i obiteljsku mirovinu, kao i neka druga prava.

Parametarska reforma oba sustava mirovinskog osiguranja je nametnuta u 2000. od strane Ureda Visokoga predstavnika u Bosni i Hercegovini s ciljem osiguranja financijske stabilnosti nositelja osiguranja. Nametnutim odredbama starosna dob umirovljenja podignuta je na 65 godina za muškarce i žene (iako su u Federaciji Bosne i Hercegovine ostale važiti odredbe o prijevremenom umirovljenju do kraja 2008, što je kasnijim izmjenama Zakona iz 2008. produljeno do kraja 2015), smanjen je postotak od mirovinske osnovice za punu starosnu mirovinu s dotadašnjih 85 % na 75 %, određen je iznos akuralne stope za prvih 20 godina osiguranja od 2,25 %, dok za svaku godinu preko prvih 20 godina osiguranja akuralna stopa iznosi 1,5 %, ostavljajući postupno prijelazno razdoblje za većinu odredbi. Staž osiguranja koji ulazi u izračun mirovinske osnovice povećan je sa 15 uzastopnih najpovoljnijih godina za osiguranika na cijeli radni vijek, s postupnim povećanjima u prijelaznome razdoblju do 2015. u Federaciji Bosne i Hercegovine. Na primjer, u Federaciji Bosne i Hercegovine u 2011. u izračun mirovinske osnovice ulazi 29 godina osiguranja. Također, ovim je izmjenama nametnuta izmjena čl. 51 Federalnog zakona i čl. 162 Zakona PIO RS, kojim je isplata mirovina uvjetovana iznosom prikupljenih sredstava. Novim Zakonom PIO RS, ovaj model usklađivanja mirovina se napušta zbog prelaska na bod sistem izračuna mirovinske

⁶ *Sl. gl. RS* br. 134/1.

osnovice. Od 1. siječnja 2013. u Republici Srpskoj vrijednost općeg boda usklađivat će se prema procentu promjene prosječne neto plaće, dok će se mirovine ostvarene do 31. prosinca 2011. usklađivati prema procentu koji predstavlja polovinu zbira procenta promjene prosječne plaće i procenta promjene potrošačkih cijena na godišnjoj razini.

Dobna granica za odlazak u starosnu mirovinu u Republici Srpskoj je, kao i u Federaciji Bosne i Hercegovine, 65 godina za muškarce i žene. Za razliku od Zakona MIO Federacije Bosne i Hercegovine, u općem propisu o mirovinskom i invalidskom osiguranju Republike Srpske nema odredbi o prijevremenom umirovljenju. Međutim, postoje povoljniji uvjeti za ostvarivanje prava na starosnu mirovinu za žene. U starom Zakonu PIO RS (čl. 75 st. 5) uvjet je bio navršenih 60 godina života i najmanje 20 godina staža osiguranja ili s navršenih 35 godina staža osiguranja bez obzira na godine života. U novom Zakonu PIO RS-a povoljniji uvjeti za žene su definirani čl. 42 st. 2, gdje je određeno da žena ima pravo na starosnu mirovinu kada navrší 58 godina života i 35 godina staža osiguranja.

Također, uvjeti za ostvarivanje prava na starosnu mirovinu u Republici Srpskoj oštiri su u usporedbi s onima u Federaciji Bosne i Hercegovine. Naime, za ostvarivanje prava na starosnu mirovinu u Republici Srpskoj prije donošenja novog zakona uvjet je bio 20 godina staža osiguranja i 65 godina života, dok je u Federaciji Bosne i Hercegovine uvjet 20 godina mirovinskog staža⁷ (u koji se za većinu muškaraca uračunava poseban, ratni staž u dvostrukome trajanju). Novim Zakonom PIO RS smanjen je uvjet minimalnih godina staža osiguranja za ostvarivanje prava na starosnu mirovinu sa dosadašnjih dvadeset na petnaest godina staža osiguranja.

Smanjenje uvjeta staža osiguranja sa 20 na 15 godina je u skladu sa Konvencijom Međunarodne organizacije rada 102⁸ o minimalnim standardima socijalne sigurnosti, kao i ratificiranim odredbama Revidirane

⁷ Mirovinski staž čini staž osiguranja i poseban staž.

⁸ Konvencija Međunarodne organizacije rada broj 102, za više informacija vidi <http://www.ilo.org/ilolex/english/convdisp1.htm>.

socijalne povelje i Europskim zakonikom o socijalnoj sigurnost⁹. Federacija Bosne i Hercegovine također treba donjeti iste izmjene općeg propisa, kako zbog harmoniziranja domaćeg zakonodavstva sa ovim međunarodnim pravnim aktima, tako i zbog izjednačavanja osnovnih uvjeta za ostvarivanje prava na mirovinu između entiteta. Donošenje ovih izmjena u Federaciji Bosne i Hercegovine se najvjerojatnije odgađa zbog bojazni od velikog rasta broja korisnika. No, kod sustava koji ne nude mogućnost povrata uloženi sredstava, niti dokup staža, kao što je slučaj u Federaciji Bosne i Hercegovine¹⁰, jedan značajan broj osoba koji su određene godine staža osiguranja stekli prije rata u poduzećima iz sektora industrije, a u postdaytonskom razdoblju se nisu snašli na tržištu rada, teško da će ostvariti pravo na mirovinu ako ne dođe do izmjena ove odredbe.

Iz tablice 2.1 vidimo osnovne pokazatelje mirovinskog i invalidskog osiguranja za oba entiteta, gdje vidimo da prosječna mirovina u Federaciji Bosne i Hercegovine iznosi 351,00 KM, a u Republici Srpskoj 320,00 KM. Prema Europskom zakoniku o socijalnoj sigurnosti kojim su propisani minimalni standardi socijalne sigurnosti preporuka je da zamjenska stopa treba iznositi najmanje 40 % prosječne plaće. Na prvi pogled entitetske zamjenske stope zadovoljavaju ovaj kriterij. Međutim, zvanična prosječna plaća, koju objavljuju nadležni zavodi za statistiku, ne predstavlja stvarnu prosječnu plaću iz razloga što u Bosni i Hercegovini imamo dosta raširen problem takozvanog rada na crno ili ne registriranog rada kao i prijavljivanja niže osnovice osiguranja radi plaćanja manjeg iznosa doprinosa i drugih poreza. Poznato je da tijela državne uprave, banke i predstavništva stranih tvrtki prijavljuju stvarne plaće svojih uposlenika. Kod ostalih registriranih obveznika plaćanja

⁹ Za više informacija o Europskom zakoniku vidi http://www.coe.int/t/dg3/ss/cssr/Source/short%20guide_Code%20E.pdf.

¹⁰ Dokup staža je jedino moguće za osiguranike kojim nedostaje do 3 godine staža osiguranja za odlazak u starosnu mirovinu sa navršeni 65 godina života a nalaze se na evidenciji Zavoda za zapošljavanje. U ovom slučaju, dokup staža se ostvaruje preko službi za zapošljavanje.

doprinosa i poreza uvriježena je praksa prijavljivanja minimalne plaće, dok je stvarna neto plaća koju radnik prima na ruke znatno veća od prijavljene. Iz tog razloga možemo pretpostaviti da je stvarna prosječna plaća znatno viša od zvaničnih prosječnih plaća, što znači da su i stvarne zamjenske stope ustvari znatno niže od stopa datih u tablici 2.1.

Kako bi kontekstuirali visinu primanja umirovljenika, uzimajući u obzir visinu minimalne i prosječne mirovine korisno je spomenuti rezultate Ankete o potrošnji kućanstava iz 2007¹¹. Prema Anketi, 60 % medijanih mjesečnih izdataka za potrošnju u Bosni i Hercegovini u 2007. iznosi 385,71 KM. Ova vrijednost predstavlja relativnu liniju siromaštva (ili standardnu liniju siromaštva) za jednočlano odraslo domaćinstvo koja se koristi za računanje stope siromaštva za entitete i za državu kao cjelinu. Prema rezultatima Ankete, siromaštvo je usko povezano sa starošću nosioca domaćinstva. Naime, najsiromašnija domaćinstva su ona sa starijim licima: stopa siromaštva je skoro dva puta veća ako je nosilac domaćinstva starosti 65 godina ili više (25,3 %). Također, stopa siromaštva je najviša kod jednočlanih obitelji gdje je nosilac starosti 65 godina ili više i iznosi 27,2 %. Ovi rezultati nisu iznenađujući posebno ako uzmemo u obzir činjenicu da oko 50 % umirovljenika u Federaciji Bosne i Hercegovine prima minimalnu mirovinu, koja prema sadašnjem isplatnom koeficijentu od 1.73 iznosi 310,70 KM. Iz tablice 2.1. vidimo da minimalna mirovina u Republici Srpskoj iznosi svega 160 KM što je, ako uzmemo u obzir procjene Ankete o potrošnji kućanstava, ispod 30 % medijane mjesečnih izdataka iz 2007.

¹¹ Više o anketi i rezultatima Ankete o potrošnji kućanstava na mrežnoj Agencije za statistiku BiH stranici <http://www.bhas.ba>.

Tablica 2.1. Osnovni pokazatelji mirovinskog i invalidskog osiguranja u BiH u 2009. i 2011.

Pokazatelji	Federacija Bosne i Hercegovine		Republika Srpska	
	2009	2011	2009	(1-11) 2011
Ukupni prihodi fonda (u KM)	I 460 844 071	I 630 095 423,17	803 899 412 KM	801 600 000
- doprinosi	-I 371 747 418	-I 464 817 141,39	-628 338 215 KM	-630 000 000
- proračun	-83 400 000	-165 278 282,78	-160 000 000	-171 600 000
Ukupni rashodi na mirovine*(u KM)	I 530 068 843	I 630 095 423,17	917 558 236	801 600 000
Ukupan br. umirovljenika	356.063	375.098	219.276	232.430
- starosnih				
- invalidskih	-45,06 %	-46,53 %	-46,79 %	-49,3 %
- obiteljskih	-22,24 %	-21,95 %	-18,49 %	-11,8 %
	-32,69 %	-31,51 %	-34,72 %	-33,7 %
Broj osiguranika	475.528	442.021	283.280	237.923
Stopa ovisnosti sustava	1,33	1,17	1,38	1,02
Prosječna mirovina (KM)	345,80	351,79	319,88	320,80
Minimalna mirovina (KM)	296,36	310,70	160,00	160,00
Prosječna neto plaća (KM)	792,08	817,67	788,00	802,00
Relativna visina mirovina	43,65 %	43,02	40,59 %	40 %

* Ukupni rashodi uključuju: sredstva za mirovine, za zdravstveno osiguranje umirovljenika i troškove isplate mirovina.

Izvor: Federalni zavod MIO, Fond PIO RS i vlastiti izračun.

S druge strane, niska primanja umirovljenika su posljedica niske stope ovisnosti sustava, odnosno nepovoljnog odnosa broja osiguranika naspram broja umirovljenika. Iz tablice 2.1 vidimo da je stopa ovisnosti sustava u zadnje dvije godine u oba entiteta pala na svega 1,02 u Republici Srpskoj i 1,17 u Federaciji Bosne i Hercegovine. Ovaj nepovoljan odnos je s jedne strane uzrokovan značajnim rastom broja umirovljenika, a s druge strane niskom razinom zaposlenosti; iz tablice vidimo da je u zadnje dvije godine došlo do pada zaposlenosti u oba entiteta.

Odredbe o povoljnijem umirovljenju u općim propisima doprinose rastu umirovljenika i prijevremenom ostvarivanju prava na mirovinu. Naime, oba opća propisa o mirovinskom i invalidskog osiguranju imaju povoljnije odredbe za bivše pripadnike oružanih snaga. Člankom 94 Zakona o mirovinskom i invalidskom osiguranju Federacije Bosne i Hercegovine, osobama koje su bile pripadnici Armije Bosne i Hercegovine i Hrvatskoga vijeća obrane od 1991. do kraja 1995, ovo se razdoblje priznaje kao poseban staž u dvostrukome trajanju. Financiranje prava proisteklih temeljem ove odredbe osiguravalo se iz sredstava doprinosa za mirovinsko i invalidsko osiguranje sve do izmjena zakona 2008, kada je propisano da će se ova sredstva refundirati iz entitetskog proračuna. Prema posljednjim podacima Federalnog zavoda MIO osiguranje za mjesec studeni 2011. 87082 umirovljenika u Federaciji Bosne i Hercegovine je ostvarilo pravo na mirovinu s udjelom posebnog ratnog staža u dvostrukom trajanju. Na mjesečnoj razini financiranje ovih prava proračun Federacije Bosne i Hercegovine košta 7.216.822 KM.

U Republici Srpskoj, čl. 37 novog Zakona PIO (te čl. 42 starog Zakona PIO) priznat je poseban staž u dvostrukome trajanju za razdoblje od 1991. do 1995. proveden u oružanim snagama Republike Srpske ili Republike Srpske Krajine, pod uvjetom da osoba ima prebivalište na teritoriju Republike Srpske. Ova je odredba postojala i u Zakonu o mirovinskom i invalidskom osiguranju iz 1993. Financiranje prava po ovoj osnovi, kao i pokriće troškova za prava koja se po općemu propisu ili drugim propisima osiguravaju samo određenim kategorijama osiguranika ili se osiguravaju u većem obimu u odnosu na ostale

osiguranike (npr. najniža mirovina), pokriva se iz sredstava proračuna Vlade Republike Srpske (čl. 157 novog Zakona PIO, odnosno čl. 199 starog Zakona PIO). Prema podacima za rujan mjesec 2008, 57451 korisnik¹² Fonda PIO RS je ostvario pravo na mirovinu zahvaljujući odredbama čl. 42 Zakona.

Prema Zakonu PIO RS, koji je bio na snazi do kraja 2011, bile su definirane dodatne povoljnije odredbe za pripadnike boračke populacije. Uvećanje mirovinskog osnova prema kategorijama boraca (od I do IV kategorije) garantiralo se sve do izmjenama Zakona iz 2009¹³, kojim su ukinute ove odredbe, a garantira se mirovinski osnov za borce od I do V kategorije i učesnike Narodnooslobodilačkog rata do 9. rujna 1943. Nadalje, ovim izmjenama Zakona s konca 2009. ukinuta je odredba prema kojoj su do tada borcima koji prema ukupnom mirovinskom stažu nisu mogli ostvariti mirovnu u procentu koji po Zakonu pripada za puni mirovinski staž uvećavana mirovina prema kategorijama: I — 60 %, II — 40 %, III i IV — 20 %, V i VII — 10 %, s tim što mirovina nije mogla biti veća od procenta za puni mirovinski staž. Još ranije izmjenama Zakona iz 2008.¹⁴ izvršeno je usklađivanje boračkih kategorija u pogledu ostvarivanja prava, ali je istovremeno, obim prava utvrđen bez kvantifikacija budućih obveza na dugoročnoj osnovi. Međutim, za razliku od ranijih propisa novi Zakon PIO RS ne sadrži povoljnije odredbe u smislu garantiranja mirovinske osnovice za boračke kategorije. Kako novi zakon predviđa ponovni izračun mirovina ovih kategorija prema odredbama novog Zakona PIO RS, odnosno prema bod sistemu, uzimajući u obzir ukupan broj godina staža osiguranja i iznosa prosječne plaće¹⁵ kao i za sve ostale korisnike Fonda PIO RS, to će proizvesti umanjene mirovina boračkih kategorija.

¹² Strategija reforme penzijskog sistema RS, mart 2010, s. 118.

¹³ *Sl. nov. RS* br. 118/09.

¹⁴ *Sl. nov. RS* br. 33/08.

¹⁵ Čl. 64 Zakona PIO RS (*Sl. gl. RS* br. 134/11), garantira se lični koeficijent osiguranika kod koga je uzrok invalidnosti povreda zadobivena za vrijeme vršenja vojne dužnosti u okolnostima oružanih sukoba, kao i bolest tog lica koja je uzročno-posljedično vezana za te okolnosti, ne može biti manji od 1,3.

Naime, novim Zakonom PIO RS izvršilo se razdvajanje prava stečenih na temelju rada i uplate doprinosa od prava priznatih na temelju statusa borca.

2.1 Posebni propisi o povoljnijem umirovljenju

Posebne propise o povoljnijem umirovljenju bivših pripadnika oružanih snaga i državnih službenika bivših entitetskih ministarstava obrane imamo u oba entiteta. Ovi su propisi doneseni s ciljem materijalnoga zbrinjavanja kategorije osiguranika koji su u procesu reforme obrane i formiranja oružanih snaga na razini države Bosne i Hercegovine ostajali bez zaposlenja¹⁶. Međutim, način uređivanja ovog pitanja bitno se razlikuje između entiteta, posebice u dijelu koji se odnosi na obuhvatnost ovih propisa, te samim time i broj korisnika uvedenih u pravo i praksu financiranja obveza po ovoj osnovi.

U Republici Srpskoj, Zakonom o ostvarivanju prava na starosnu mirovinu određenih kategorija osiguranika, kao i Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o mirovinskom i invalidskom osiguranju¹⁷, utvrđeno je pravo na stjecanje uvjeta za prijevremenu starosnu mirovinu pripadnika bivše Vojske Republike Srpske i zaposlenih u bivšem Ministarstvu obrane Republike Srpske koji u procesu reforme obrane ostaju bez zaposlenja. Propis o povoljnijem umirovljenju u Republici Srpskoj važio je samo godinu dana, odnosno do kraja ožujka 2009. Pravo na prijevremenu starosnu mirovinu mogli su ostvariti samo gore navedeni osiguranici koji su na dan 31. prosinca 2005.¹⁸ bili pripadnici oružanih snaga Republike Srpske ili uposlenici entitetskoga ministarstva obrane, te osobe koje su u vrijeme važenja ovoga Zakona imale navršених 45 godina života i najmanje 20 godina mirovinskog staža.

¹⁶ Proces reforme obrane uključivao je gašenje entitetskih ministarstava obrane i uspostavljanje ministarstva i oružanih snaga na razini države BiH. U ovom je procesu veliki broj uposlenika bivših entitetskih ministarstava i pripadnika entitetskih oružanih snaga ostao bez posla.

¹⁷ *Sl. gl. RS* br. 33/08.

¹⁸ Oružane snage BiH i državno Ministarstvo obrane počeli su s radom 01. 01. 2006.

Također, pravo na prijevremenu starosnu mirovinu omogućeno je osobama koje su za vrijeme rata zapovijedale jedinicom razine samostalnog bataljuna, puka, brigade ili veće razine najmanje 12 mjeseci (uz uvjet navršenih 40 godina života i najmanje 20 godina mirovinskog staža), kao i ratni vojni invalidi od I-IV kategorije koji za vrijeme važenja ovoga zakona imaju navršenih najmanje 20 godina mirovinskog staža. Osobe koje su na osobni zahtjev ili po sili zakona ostale bez posla, ili ispunjavaju uvjete za mirovinu po odredbama općega propisa, nisu mogle ostvariti pravo na mirovinu po ovome posebnom propisu. To znači da su samo osobe koje su ostale materijalno nezbrinute nakon gašenja entitetskog ministarstva obrane imale pravo na mirovinu ostvarenu po povoljnijim uvjetima. Zakonom je definirano da se sredstva za isplatu ovih mirovina osiguravaju u proračunu entiteta sve dok umirovljenik ne ispuni uvjete za starosnu mirovinu po općemu propisu, nakon čega će se iz proračuna izmirivati samo razlika sredstava između visine iznosa mirovine ostvarene po odredbama Zakona o povoljnijem umirovljenju i općega propisa o mirovinskom i invalidskom osiguranju Republike Srpske.

U Federaciji Bosne i Hercegovine, situacija u pogledu propisa o povoljnijem umirovljenju je dosta složenija. Propisi o povoljnijem umirovljenju doneseni na razini Federacije Bosne i Hercegovine uključuju tri uredbe donesene od strane Vlade Federacije i dva zakona.

Prvi propis o povoljnijem umirovljenju bila je takozvana Uredba I iz 2000. — Uredba o povoljnijim uvjetima za stjecanje prava na starosnu mirovinu vojnih osiguranika Vojske Federacije Bosne i Hercegovine¹⁹. Prema odredbama Uredbe I pravo na starosnu mirovinu ostvarili su vojni osiguranici Vojske Federacije Bosne i Hercegovine s najmanje 50 godina života i 20 godina mirovinskog staža ili oni sa činom brigadira ili većim (bez obzira na godine života) s najmanje 20 godina mirovinskog staža. Odredbom čl. 6 Uredbe predviđeno je da će se ove mirovine financirati iz sredstava s podračuna iz čl. 126 st. 1 Zakona o mirovinskom i invalidskom osiguranju, a ukoliko ova sredstva ne budu dovoljna za isplatu mirovina, nedostajuća će se sredstva osi-

¹⁹ *Sl. nov. FBiH* br. 2/00 i 21/01.

gurati u proračunu Federacije Bosne i Hercegovine. Naime, čl. 126 Zakona predviđeno je da se doprinosi vojnih osiguranika (tadašnje Vojske Federacije Bosne i Hercegovine) evidentiraju i vode posebno, što znači da Federalni zavod Mirovinskog i invalidskog osiguranja ima poseban podfond za vojne osiguranike i korisnike. Rok za podnošenje zahtjeva za mirovinu po ovoj uredbi bio je ograničen i važio je od 25. siječnja 2000. do 29. lipnja 2001. Pravo na starosnu mirovinu po Uredbi I ostvarilo je ukupno 918 korisnika, čija je prosječna mirovina u veljači 2009. iznosila 1.079,97 KM. Mirovinska osnovica za ove korisnike utvrđivana je na temelju jednogodišnjega prosjeka nevaloriziranih plaća u godini koja je prethodila godini umirovljenja, što je glavni razlog zašto su mirovine ostvarene po Uredbi I izuzetno visoke. Korisnici mirovina stečenih po Uredbi I većinom su bivši profesionalni pripadnici oružanih snaga. Financiranje ovih mirovina do sada se vršilo isključivo iz sredstava doprinosa vojnih osiguranika, odnosno s podračuna 126, na kojem se od 1. siječnja 2006. evidentiraju doprinosi pripadnika oružanih snaga Bosne i Hercegovine.

U 2004. Vlada Federacije Bosne i Hercegovine donosi takozvanu Uredbu II — Uredbu o povoljnijim uvjetima za stjecanje prava na starosnu mirovinu vojnih osiguranika Vojske Federacije Bosne i Hercegovine²⁰, koja je stupila na snagu 4. travnja 2004. i važila do 31. prosinca 2004. Prema odredbama Uredbe II, pravo na starosnu mirovinu ostvarili su vojni osiguranici Vojske Federacije Bosne i Hercegovine, službenici i namještenici Federalnoga ministarstva obrane i osobe koje su imale status vojnog osiguranika, a vojna služba im je prestala 1. siječnja 1997, prema sljedećim uvjetima:

- 45 godina života i 20 godina mirovinskog staža i 3 godine efektivnog staža tijekom rata,
- generali bez obzira na godine mirovinskog staža i života,
- brigadiri koji imaju najmanje 20 godina mirovinskog staža,
- zapovjednici brigade ili osobe koje su obavljale dužnost zapovjednika više razine, najmanje 12 mjeseci neprekidno,

²⁰ *Sl. nov. FBiH* br. 18/04, 27/04 i 47/0.

— vojni osiguranici razvojačeni u razdoblju od 1. siječnja 1997. do 4. travnja 2004, pod uvjetom da imaju navršenih 40 godina života i 20 godina mirovinskog staža i 3 godine efektivnog staža tijekom rata.

Za izračun mirovinske osnovice kod Uredbe II uziman je prosjek plaće koja je vojnom osiguraniku pripadala u posljednjih pet godina po jedinstvenome Pravilniku o plaćama Federalnoga ministarstva obrane i Vojske Federacije Bosne i Hercegovine. Za razliku od Uredbe I, u Uredbi II nije navedeno da se plaće koje ulaze u obračun mirovinske osnovice ne valoriziraju, nego je rečeno da se za sva pitanja koja nisu uređena uredbom primjenjuju odredbe općega propisa, tako da su ove plaće valorizirane prema tada važećim koeficijentima valorizacije Federalnoga zavoda. Sve ovo su razlozi zašto su mirovine ostvarene prema Uredbi II znatno niže od mirovina ostvarenih po Uredbi I. Pravo na starosnu mirovinu po Uredbi II ostvario je ukupno 4421 korisnik, a njihova je prosječna mirovina u veljači 2009. iznosila 664,98 KM. Odredbom čl. 6 Uredbe II predviđeno je da će sredstva za pokriće obveza nastalih ovom uredbom osigurati Vlada Federacije Bosne i Hercegovine do donošenja odgovarajućeg zakona. Zbog problema financiranja ove uredbe, što će biti objašnjeno kasnije, Vlada Federacije Bosne i Hercegovine krajem 2009. donosi Uredbu o izmjeni i dopuni Uredbe II²¹, kojom mjenja čl. 6, odnosno način financiranja prava ostvarenih prema ovoj uredbi na način da se 50 % sredstava osigurava u Proračunu Federacije Bosne i Hercegovine, a preostalih 50 % podmiruje iz sredstava sa podračuna 126, odnosno iz sredstava doprinosa vojnih osiguranika.

U 2007. Vlada Federacije Bosne i Hercegovine donosi takozvanu Uredbu III — Uredbu o povoljnijim uvjetima za stjecanje prava na starosnu mirovinu bivših pripadnika Vojske Federacije Bosne i Hercegovine i državnih službenika i namještenika bivšega Federalnog ministarstva obrane²² — koja je stupila na snagu 5. prosinca 2006. i koja je zbog čestih produljivanja roka za prijavu važila do 18. lipnja 2008. Prema odredbama ove uredbe, pravo na starosnu mirovinu ostvarili su

²¹ *Sl. nov. FBiH* br. 8/09.

²² *Sl. nov. FBiH* 75/06, 58/07, 89/07 i 31/08.

vojni osiguranici, pripadnici bivše Vojske Federacije Bosne i Hercegovine i državni službenici i namještenici bivšega Federalnog ministarstva obrane, prema sljedećim uvjetima:

— 40 godine života i 20 godina mirovinskog staža te 3 godine efektivnog staža tijekom rata za muškarce, odnosno 2 godine efektivnog staža za žene,

— generali, brigadiri i vojne starješine koji su tijekom rata obavljali dužnost zapovjednika postrojbi razine bojne postrojbe, ili više razine, najmanje 12 mjeseci, bez obzira na godine života i godine staža,

— ratni vojni invalidi — bivše Vojske Federacije Bosne i Hercegovine bez obzira na godine života i godine mirovinskog staža,

— invalidi II kategorije bivše Vojske Federacije Bosne i Hercegovine bez obzira na godine života i godine mirovinskog staža, ukoliko imaju 3 godine efektivnog staža tijekom rata (muškarac), odnosno 2 godine efektivnog staža (žena).

Izmjenama i dopunama Uredbe III iz 2008. utvrđeno je da pravo na ovu mirovinu mogu ostvariti osobe koje su umirovljene po ranijim propisima ukoliko su dobitnici ratnih priznanja i odlikovanja i ako imaju osobni čin brigadira i viši. Pravo na starosnu mirovinu prema Uredbi III ostvarilo je ukupno 4660 korisnika, a njihova prosječna mirovina u veljači 2009. iznosila je 820,81 KM. Određivanje mirovinske osnovice za ove korisnike vršeno je na temelju prosjeka plaća u posljednjih pet godina osiguranja, bez specificiranja kojih plaća, što je proizvelo dodatne nejednakosti. Na primjer, kako su neki korisnici prije umirovljenja radili u bankama, obrazovanju i drugim oblastima, razlike u njihovim plaćama bile su velike, te su stoga i utvrđeni iznosi mirovina značajno različiti u ovisnosti o zadnjemu mjestu stjecanja osiguranja. Kao i kod Uredbe II, Uredba III nije propisala da se plaće koje ulaze u obračun mirovinske osnovice valoriziraju. No, kako je koeficijent valorizacije od 2000. jedinica, službeno valoriziranje plaća većine ovih umirovljenika ne bi imalo nikakva učinka, odnosno njihove bi plaće zapravo opet ostale nevalorizirane. Odredbom čl. 5 Uredbe III predviđeno je da će se sredstva potrebna za isplatu ovih mirovina osigurati u proračunu Federacije Bosne i Hercegovine i refundirati Federalnome zavodu mirovinskog i invalidskog osiguranja, sve dok korisnik

mirovine ne ispuni uvjete za starosnu mirovinu u skladu sa Zakonom o mirovinskom i invalidskom osiguranju, nakon čega će se refundirati samo razlika između iznosa mirovine ostvarene po ovoj uredbi i mirovine utvrđene u skladu s općim propisom. Kao i kod Uredbe II, Vlada Federacije Bosne i Hercegovine krajem 2009. mjenja ovu odredbu određujući financiranje 50 % iz proračuna, a preostalih 50 % sa podračuna 126.

Petog travnja 2011. Uredba III je proglašena neustavnom od strane Ustavnog suda Federacije Bosne i Hercegovine²³. Naime, odlučujući o zahtjevu predsjednice Federacije Bosne i Hercegovine za utvrđivanje ustavnosti čl. 8 Uredbe III²⁴, Ustavni sud Federacije Bosne i Hercegovine je donio presudu da ova uredba nije sukladna sa Ustavom Federacije Bosne i Hercegovine obrazlažući da je Vlada Federacije Bosne i Hercegovine donošenjem uredbe prekršila svoju Ustavom utvrđenu nadležnost. Ovo stoga što je regulirala materiju koja se odnosi na stjecanje prava na starosnu mirovinu za određene kategorije osoba pod povoljnijim uvjetima, koja spada u oblast socijalne politike i koja je u nadležnosti Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine, a ne Vlade Federacije Bosne i Hercegovine. Stoga je Ustavni sud Federacije Bosne i Hercegovine odlučio da je cijela Uredba u nesuglasnosti sa Ustavom Federacije Bosne i Hercegovine, a ne samo njezin čl. 8.

Kako je ova odluka Ustavnog suda Federacije Bosne i Hercegovine stupanjem na snagu dovela u pitanje financiranje prava ostvarenih po Uredbi III, Vlada Federacije Bosne i Hercegovine je po žurnom postupku u parlamentarnu proceduru uputila Zakon o potvrđivanju prava na prijevremenu starosnu mirovinu ostvarenu pod povoljnijim uvjetima²⁵ radi žurnog usvajanja. Ovim zakonom su prestale važiti gore navedene tri uredbe Vlade Federacije Bosne i Hercegovine, ali su prava

²³ Odluka broj U-40/10.

²⁴ Čl. 8 Uredbe je propisano da osobe koje su samovoljno napustile bivšu vojsku ili su dobile otpremninu ili koristile druge pogodnosti prilikom odlaska iz bivše Vojske, osim osoba koje su dobile donaciju ili otpremninu u vrijednosti manjoj od 6000 KM, ne mogu ostvariti pravo na starosnu mirovinu pod povoljnijim uvjetima.

²⁵ *Sl. nov. FBiH* br. 42/11.

ostvarena po ovim propisima potvrđena i nastavljaju se koristiti. Način financiranja ovih prava je ostao isti, odnosno na način kako je to uređeno Uredbom I, Uredbom II i Uredbom III.

Pored uredbi koje je donijela Vlada Federacije Bosne i Hercegovine, pravo na povoljnije umirovljenje također je definirano zakonima iz oblasti braniteljske zaštite. Zakonom o razvojačenim braniteljima i članovima njihovih obitelji²⁶ koji je bio u primjeni od 1. siječnja 2007. do 1. svibnja 2010²⁷, pravo na starosnu mirovinu mogli su ostvariti razvojačeni branitelji sa statusom dragovoljca ili veterana Domovinskog rata u smislu čl. 2 Zakona, i to prema sljedećim uvjetima:

— dragovoljac, kad navršši 55 godina starosti i najmanje 30 godina mirovinskog staža;

— veteran, kad navršši 35 godina mirovinskog staža, bez obzira na godine života;

— veteran, kad navršši 60 godina života i najmanje 20 godina mirovinskog staža.

Izračun mirovinske osnovice za ove korisnike utvrđivao se na način propisan Zakonom o mirovinskom i invalidskom osiguranju. Odredbom čl. 24 bilo je predviđeno da se sredstva za isplatu ovih mirovina osiguraju u Proračunu Federacije Bosne i Hercegovine i refundiraju Federalnome Zavodu mirovinskog i invalidskog osiguranja sve dok korisnik mirovine ne ispuní uvjete za starosnu mirovinu u skladu s općim propisom o mirovinskom i invalidskom osiguranju. Iz tablice 2.2 vidimo da je do kraja 2008. pravo na mirovinu po Zakonu o razvojačenim braniteljima i članovima njihovih obitelji ostvarilo 6793 osoba. U ovaj broj nije uračunato 316 korisnika koje je Federalni zavod do kraja 2008. preveo na financiranje iz doprinosa, jer su u međuvremenu ostvarili pravo na mirovinu po općemu propisu, odnosno ispunili su uvjet 65 godina starosti.

²⁶ *Sl. nov. FBiH* br. 61/06, 27/08 i 32/08.

²⁷ Stupanjem na snagu Zakona o prestanku važenja Zakona o pravima razvojačenih branitelja i članova njihovih obitelji (*Sl. nov. FBiH* br. 9/10).

Prema Zakonu o pravima branitelja i članova njihovih obitelji²⁸, pravo na invalidsku i starosnu mirovinu mogu ostvariti pripadnici oružanih snaga koji su prema uvjetima i na način utvrđen federalnim propisima ostvarili status ratnoga vojnog invalida, i to:

— invalidsku mirovinu ostvaruju ratni vojni invalidi kojima je priznat poseban staž u dvostrukome trajanju, a koji nisu bili osiguranici u vrijeme stupanja u oružane snage;

— starosnu mirovinu ostvaruju ratni vojni invalidi koji imaju navršanih 35 godina mirovinskog staža, bez obzira na godine života;

— starosnu mirovinu ostvaruju ratni vojni invalidi koji imaju navršanih 55 godina života i najmanje 20 godina mirovinskog staža.

Prethodno navedeni uvjeti za ostvarivanje prava na invalidsku, odnosno starosnu mirovinu, povoljniji su u odnosu na opće uvjete. Invalidska mirovina prema Zakonu o pravima branitelja i članova njihovih obitelji podrazumijeva da korisnik uopće nema status osiguranika, pa samim time nema ni staža osiguranja, dok je starosna mirovina povoljnija u odnosu na mirovinu po Zakonu o mirovinskom i invalidskom osiguranju za pet, odnosno deset godina staža osiguranja, i deset godina života. Zakonom je predviđeno da se sredstva za isplatu ovih mirovina osiguraju u proračunu Federacije Bosne i Hercegovine i trebaju se refundirati Federalnome zavodu mirovinskog i invalidskog osiguranja sve dok korisnik mirovine ne ispuni uvjete na punu starosnu mirovinu u skladu sa Zakonom o mirovinskom i invalidskom osiguranju. S obzirom da su odredbe ovoga zakona nedorečene glede određivanja i definiranja pojma “pune starosne mirovine”, načina izračuna postotka od utvrđene mirovinske osnovice i načina obračuna mirovine, Federalni zavod u ovim slučajevima odlučuje o pravima privremenim rješenjem i mirovinu isplaćuje u najnižem iznosu.

Različiti uvjeti za ostvarivanje prava na mirovinu i način određivanja mirovinske osnovice stvorio je nejednakost kod pripadnika braniteljske populacije i bivših vojnih osiguranika, te prouzročio nezadovoljstvo, posebice nakon donošenja Uredbe III. Svi zahtjevi upućeni nadležnim

²⁸ *Sl. nov. FBiH* 33/04, 56/05 i 70/07.

ministarstvima i Vladi Federacije Bosne i Hercegovine od strane raznih udruga nezadovoljnih branitelja i pripadnika oružanih snaga odnose se na izjednačavanje kriterija za ostvarivanje prava i određivanje mirovinske osnovice na najpovoljniji način za korisnike, a to su uvjeti definirani Uredbom III. Dodatan problem predstavljaju kategorije bivših vojnih osiguranika koji, zbog kratkoga roka za podnošenje zahtjeva za mirovinu ili neispunjavanja uvjeta definiranih uredbama, traže donošenje dodatnih propisa o povoljnijem umirovljenju, kako bi riješili svoj status. Kako bi se riješio problem nejednakosti unutar ovih kategorija, te dala mogućnost ostvarivanja prava na povoljniju mirovinu kategorijama osiguranika koji to pravo nisu mogli ostvariti prema gore navedenim propisima (radi se prvenstveno o pripadnicima ministarstva unutarnjih poslova i pripadnicima HOS-a²⁹ i još nekim drugim kategorijama) u srpnju mjesecu 2011. Vlada Federacije Bosne i Hercegovine donosi Rješenje o imenovanju interresorne radne skupine za izradu teksta zakona o povoljnijem umirovljenju³⁰, kojim bi se na jedinstven način uredile sve povoljnije mirovine u Federaciji Bosne i Hercegovine. Ovaj zakon bi trebao definirati način izračuna mirovinske osnovice za sve kategorije umirovljenika koji su pravo ostvarili na temelju posebnih propisa o povoljnijem umirovljenju, a uzimajući u obzir duljinu staža osiguranja, formacijski čin i stručnu spremu³¹.

Pored prethodno navedenih propisa, odredbe o povoljnijem umirovljenju postojale su i u Zakonu o službi u Vojsci Federacije Bosne i Hercegovine³² koji je prestao važiti 1. siječnja 2006, odnosno stupanjem na snagu Zakona o službi u oružanim snagama Bosne i Hercegovine³³. Prema ovim propisima, vojni osiguranik stječe pravo na starosnu mirovinu kada navrší 55 godina života i najmanje 30 godina staža ili kada

²⁹ Hrvatske obrambene snage.

³⁰ Rješenje: V broj 849/2011.

³¹ U vrijeme pisanja ovog članka, nacrt ovog zakona još nije bio razmatran na Vladi.

³² *Sl. nov. FBiH* br. 34/04.

³³ *Sl. gl. BiH* br. 88/05, 53/07, 59/09 i 74/10.

navrši 40 godina mirovinskog staža bez obzira na godine života. Važno je navesti da se za vojne osiguranike 12 mjeseci provedenih na službi računa kao 16 mjeseci staža osiguranja. U slučaju racionalizacije, vojni osiguranik može ostvariti pravo na prijevremenu starosnu mirovinu kada navrši 45 godina života i najmanje 20 godina staža na prijedlog nadležnoga ministra obrane. Iznimno od ovih odredbi na prijedlog Ministarstva obrane Bosne i Hercegovine, osoba stječe uvjete na prijevremenu starosnu mirovinu, prema odluci Predsjedništva, ako ima najmanje 20 godina mirovinskog staža i čin brigadira, bez obzira na godine života; ako ima čin generala bez obzira na godine života i godine mirovinskog staža; ako je u vrijeme rata obnašala dužnost zapovjednika brigade — pukovnije ili dužnost zapovjednika višeg ranga najmanje 12 mjeseci. Visina ovih mirovina u isplati slična je kao za mirovine ostvarene po gore navedenim uredbama, s obzirom da se mirovinska osnovica utvrđuje od mjesečnoga prosjeka nevaloriziranih plaća ostvarenih u posljednjih pet godina prije godine u kojoj se ostvaruje pravo na mirovinu. Mirovine ostvarene po ovim propisima financiraju se iz sredstava doprinosa vojnih osiguranika (podračun 124), a u slučaju da ova sredstva nisu dostatna, ove se mirovine isplaćuju na teret proračuna.

Zakonom o dopunama Zakona o službi u oružanim snagama Bosne i Hercegovine³⁴ od 8. rujna 2010, odnosno mjesec dana prije općih izbora, definiraju se još povoljniji uvjeti. Naime, na prijedlog Ministarstva obrane Bosne i Hercegovine, pravo na prijevremenu starosnu mirovinu stječe vojnik, bez obzira na godine života i mirovinskog staža, koji je najmanje dvije godine do 23. prosinca 1995. bio pripadnik Armije Republike Bosne i Hercegovine, Hrvatskog vijeća obrane ili Vojске Republike Spske, a koji se na dan 1. siječnja 2010. nalazio u vojnoj službi te mu zbog nemogućnosti produženja ugovora prestaje služba u vojsci. Sredstva za financiranje ovih mirovina trebaju se osigurati u proračunu institucija Bosne i Hercegovine i refundirati entitetskim nositeljima osiguranja. Unatoč donošenju ovog Zakona, u državnim institucijama je bilo dosta prijepora oko pitanja financiranja. Ustvari,

³⁴ *Sl. gl. BiH* br. 74/10.

institucije države Bosne i Hercegovine u 2011. nisu imale proračun, te se financiranje vršilo prema odluci o privremenom financiranju, odnosno na temelju proračuna u prethodnoj godini. Nadalje, Fond PIO RS, u skladu sa tumačenjem svog resornog ministarstva, ne primjenjuje odredbe Zakona o oružanim snagama koje se odnose na mirovinsko i invalidsko osiguranje iz razloga što smatraju da su pripadnici oružanih snaga Bosne i Hercegovine osigurani kod Fonda PIO RS prema Zakonu PIO RS, te pravo na mirovinu kod ovog fonda mogu ostvariti jedino prema uvjetima ovog Zakona. Ovakva argumentacija kojom se odbija primjenjivati državni zakon je čudna iz razloga što ovaj zakon nije mogao biti usvojen bez potrebne većine zastupnika iz oba entiteta, što znači da su za njega glasali i predstavnici iz Republike Srpske. Usto, ovdje je važno spomenuti da Fond PIO RS nema podračun za vojne osiguranike kao što je slučaj u Federaciji Bosne i Hercegovine.

U tablici 2.2 dat je pregled broja korisnika mirovina ostvarenih po povoljnijim uvjetima u Federaciji Bosne i Hercegovine od 2000. do kraja 2008, iz čega se jasno vidi dinamika stupanja na snagu propisa o povoljnijem umirovljenju, kao i stalan rast broja korisnika. Eksplozivni rast broja korisnika imamo tijekom 2007. i 2008, donošenjem izmjena i dopuna Uredbe III iz lipnja 2008, te stupanjem na snagu odredaba koje se odnose na povoljnije umirovljenje temeljem Zakona o pravima razvojačenih branitelja u 2007. i Zakona o pravima branitelja u 2008.

Tablica 2.2. Broj korisnika mirovina koji su pravo na mirovinu ostvarili po posebnim propisima o povoljnijem umirovljenju po godinama od 2000. do 2008.

God.	Uredba I	Uredba II	Zakon o službi u vojsci FBiH	Uredba III	Zakon o pravima razvojačenih branitelja i čl. njihovih ob.	Zakon o službi u Oružanim snagama BiH	Zakon o pravima branitelja i čl. njihovih ob.
2000	556	0	0	0	0	0	0
2001	954	0	0	0	0	0	0
2002	958	0	0	0	0	0	0
2003	954	0	0	0	0	0	0
2004	956	1577	0	0	0	0	0
2005	928	4447	72	0	0	0	0
2006	944	4519	317	195	0	0	0
2007	935	4535	319	1013	2938	271	0
2008	892	4427	316	4596	6793	433	777

Izvor: Federalni zavod za mirovinsko i invalidsko osiguranje Mostar.

Iz tablice 2.3, u kojoj je dat pregled evidentiranoga staža osiguranja umirovljenih po povoljnijim propisima, vidi se da od 19595 korisnika mirovina, njih 2910 ima manje od 20 godina mirovinskog staža (uključujući poseban staž gdje je sudjelovanje u oružanim snagama u ratu priznato u dvostrukome trajanju — čl. 94 Zakona o mirovinskom i invalidskom osiguranju). To znači da ovi osiguranici nikad ne bi stekli pravo na mirovinu po općemu propisu. Uz to, Zakonom o pravima branitelja i članova njihovih obitelji priznato je pravo na mirovinu osobama koje nemaju staž osiguranja i samim time mirovine ovih korisnika biti će trajna obveza financiranja Vlade Federacije Bosne i Hercegovine.

Tablica 2.3. Korisnici mirovina ostvarenih po posebnim propisima o povoljnijem umirovljenju prema godinama mirovinskog staža i spolu.

Br.	Godine mirovinskog staža	MUŠKARCI		ŽENE		UKUPNO	
		Br. korisnika	%	Br. korisnika	%	Br. korisnika	%
1.	Bez staža osiguranja	736	3,9	212	22,7	948	4,8
2.	Do 4	71	0,4	4	0,4	75	0,4
3.	5 do 9	474	2,5	4	0,4	478	2,4
4.	10 do 14	499	2,7	8	0,9	507	2,6
5.	15 do 19	889	4,8	13	1,4	902	4,6
6.	20 do 24	3.434	18,4	256	27,4	3.690	18,8
7.	25 do 29	4.165	22,3	202	21,7	4.367	22,3
8.	30 do 34	4.340	23,3	147	15,8	4.487	22,9
9.	35 do 39	3.813	20,4	82	8,8	3.895	19,9
10.	40 i više	241	1,3	5	0,5	246	1,3

Izvor: Federalni zavod za mirovinsko i invalidsko osiguranje.

U tablici 2.4 dat je pregled dobnih skupina i spola umirovljenih pod povoljnijim propisima, gdje vidimo da se svega 6,6 % umirovljenika nalazi u dobnjoj skupini iznad 65 godina. Uzimajući u obzir relativno visok očekivani životni vijek u Bosni i Hercegovini, većina će umi-

rovljenih pod povoljnijim propisima izuzetno dugo uživati ove mirovine.

Nadalje, kako je većina korisnika mirovina ostvarenih pod povoljnijim propisima u godinama kada mogu dati puni radni angažman, izuzev onih koji su umirovljeni zbog svoje invalidnosti, ne iznenađuju tvrdnje mnogih da većina korisnika ovih mirovina rade „na crno“, odnosno neregistrirani. Omogućavajući umirovljenje relativno mladim osobama, država na ovaj način *de facto* podupire širenje neregistriranoga rada. Također, na ovaj način se ruše osnovna načela međugeneracijske solidarnosti prema kojim radno aktivno stanovništvo treba financirati mirovine starijih osoba. Posebnim propisima o povoljnijem umirovljenju narušena su ova temeljna načela jer, kako se vidi iz tablice 2.4, 93,3 % ovih umirovljenika mlađe je od 65 godina.

Tablica 2.4. Korisnici mirovina ostvarenih po posebnim propisima o povoljnijem umirovljenju prema dobnim skupinama i spolu

Br.	Dobna grupa	MUŠKARCI		ŽENE		UKUPNO	
		Broj korisnika	%	Broj korisnika	%	Broj korisnika	%
1.	do 24	0	0,0	0	0,0	0	0,0
2.	25-29	1	0,0	0	0,0	1	0,0
3.	30-34	194	1,0	0	0,0	194	1,0
4.	35-39	860	4,6	6	0,6	866	4,4
5.	40-44	1.594	8,5	70	7,5	1.664	8,5
6.	45-49	3.209	17,2	147	15,8	3.356	17,1
7.	50-54	4.009	21,5	185	19,8	4.194	21,4
8.	55-59	5.365	28,7	158	16,9	5.523	28,2
9.	60-64	2.392	12,8	135	14,5	2.527	12,9
10.	65-69	331	1,8	48	5,1	379	1,9
11.	70-74	124	0,7	23	2,5	147	0,8
12.	75-79	92	0,5	39	4,2	131	0,7
13.	80-84	213	1,1	58	6,2	271	1,4
14.	85 i više	242	1,3	49	5,3	291	1,5
15.	nepoznato	36	0,2	15	1,6	51	0,3

Izvor: Federalni zavod za mirovinsko i invalidsko osiguranje Mostar.

U tablici 2.5 prikazani su podatci o broju korisnika i ukupnim mjesečnim obvezama proračuna Federacije Bosne i Hercegovine za financiranje mirovina ostvarenih pod povoljnijim propisima. Ovi se podatci odnose na mjesec svibanj 2009, što znači da su sredstva za isplatu ovih mirovina bila obračunata prema isplatnome koeficijentu 1,65. Ovi podatci se odnose na razdoblje prije ranije spomenutih izmjena Uredbi II i III, koje su prepolovile proračunske izdatke za financiranje ovih prava. Također, ova tablica ne daje kompletan pregled svih obveza proračuna Federacije Bosne i Hercegovine prema Federalnom zavodu mirovinskog i invalidskog osiguranja, iz razloga što su krajem 2009. već bile stupile na snagu izmjene i dopune općeg propisa kojim je određeno proračunsko financiranje obveza proisteklih primjenom čl. 94 (poseban ratni staž koji se računa u dvostrukom trajanju) kao i čl. 139 (financiranje mirovina bivših korisnika fonda JNA).

Tablica 2.5. Pregled broja korisnika, iznos prosječne mirovine i mjesečni iznos potrebnih proračunskih sredstava za financiranje obveza pod posebnim uvjetima u svibnju 2009.

Propisi	Broj korisnika	Prosječna mirovina	Ukupan mjesečni iznos
UREDBA I	918	1.079,97 KM	-
UREDBA II	4.449	664,98 KM	2.995.059,47 KM
UREDBA III	4.762	820,81 KM	5.216.797,76 KM
Zakon o pravima razvojačenih branitelja	8.090	310,46 KM	2.543.212,52 KM
Zakon o pravima branitelja	1.299	296,09 KM	290.096,91 KM
Ukupno	19.518		11.045.166,66 KM

Izvor: Federalno ministarstvo rada i socijalne politike.

Bitni problem povoljnijeg umirovljenja leži u činjenici što donošenje posebnih propisa o povoljnijem umirovljenju i posljedično tome rast broja korisnika ovih mirovina nije pratio izdvajanja iz proračuna za ove namjene. Federalni zavod je, unatoč propisima o povoljnijem umirovljenju i odredbama općega propisa o mirovinskom i invalidskom osiguranju, koristio sredstva od doprinosa za mirovinsko i invalidsko osiguranje za isplatu mirovina ostvarenih pod povoljnijim uvjetima, čime su oštećeni umirovljenici koji su ostvarili prava prema Zakonu o mirovinskom i invalidskom osiguranju.

Problem neuplaćivanja sredstava iz proračuna za povoljnije umirovljenje počinje 2004, kada je donesena Uredba II. Federalni zavod mirovinskog i invalidskog osiguranja u toj je godini za financiranje mirovina ostvarenih po Uredbi II isplatio iznos od preko devet milijuna iz sredstava doprinosa za mirovinsko i invalidsko osiguranje. Naime, kada su se pojavila prva rješenja za mirovine ostvarene po Uredbi II, Upravni odbor Federalnoga zavoda mirovinskog i invalidskog osiguranja, koji je nadležan za određivanje mjesečnoga isplatnog koeficijenta za mirovine ostvarene po Zakonu o mirovinskom i invalidskom osiguranju, odredio je da će se isti isplatni koeficijent odnositi i za isplatu mirovina ostvarenih po povoljnijim uvjetima. Isplatni koeficijent u drugoj polovici 2004. bio je 1,10 koji je usljed rasta prihoda od doprinosa za mirovinsko i invalidsko osiguranje stalno rastao, da bi u drugoj polovici 2008. dosegao razinu od 1,65, a zatim u travnju 2011. razinu od 1,73. Dakle, uslijed rasta isplatnoga koeficijenta, mirovine ostvarene pod povoljnijim uvjetima stalno su se povećavale, bez obzira na činjenicu što Vlada Federacije Bosne i Hercegovine nije refundirala sredstva za isplatu ovih mirovina, kako je to predviđeno propisima. Također, Upravni odbor i menadžment Federalnoga zavoda ovakvim su načinom rada kršili temeljno načelo čl. 51 Zakona mirovinskog i invalidskog osiguranja, po kojem se mirovine isplaćuju u skladu s prikupljenim sredstvima uz uvažavanje činjenice da su za mirovine ostvarene prema različitim propisima definirani različiti izvori financiranja, kao i odredbe Zakona o izvršenju proračuna Federacije Bosne i Hercegovine, prema kojem proračunskim korisnicima nije dopušteno stvaranje obveza mimo sredstava planiranih u proračunu za datu namjenu. To

znači da je Federalni zavod mirovinskog i invalidskog osiguranja za mirovine ostvarene pod povoljnijim propisima, a koje se financiraju iz sredstava proračuna trebao isplaćivati samo ona sredstva koja je Vlada Federacije Bosne i Hercegovine planirala u proračunu za tu namjenu.

Ukupan dug Vlade Federacije prema Federalnom zavodu na ime isplaćenih mirovina pod povoljnijim uvjetima, zaključno s 31. prosincem 2010, iznosio je 180,971.968 KM. Pregled pojedinačnih obveza vidimo iz donje tablice.

Tablica 6. Obveze prema Federalnom zavodu PIO/MIO za isplaćene mirovine do 31. 12. 2010.

Redni broj	Zakonski temelj	Obveze na dan 31. 12. 2010. u KM
1.	Uredba o povoljnijim uvjetima za stjecanje prava na starosnu mirovinu vojnih osiguranika vojske FBiH (<i>Sl. novine FBiH</i> br. 18/04 i 27/04, 47/04 i 77/09)	14,996.012
2.	Uredba o stjecanju prava na starosnu mirovinu po povoljnijim uvjetima pripadnika bivše vojske FBiH i državnih službenika i namještenika bivšeg Federalnog ministarstva obrane (<i>Sl. nov. FBiH</i> br. 75/06, 58/07, 89/07, 31/08 i 77/09).	52,655.250
3.	Zakon o demobiliziranim braniteljima i članovima njihovih obitelji (<i>Sl. nov. FBiH</i> br. 61/06, 27/08 i 32/08).	35,137.916
4.	Zakon o pravima branitelja i članova njihovih obitelji (<i>Sl. nov. FBiH</i> br. 33/04, 56/05 i 70/07).	4,395.241
5.	Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o mirovinsko invalidskom osiguranju (<i>Sl. nov. FBiH</i> br. 4/09 od 26. 01. 2009) za mirovine temeljem priznatog posebnog staža, čl. 94 Zakona.	73,337.293

6.	Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o mirovinsko invalidskom osiguranju (<i>Sl. nov. FBiH</i> br. 4/09 od 26. 01. 2009) za isplatu mirovina bivše JNA, čl. 139 Zakona.	450.253
	UKUPNO	180,971.967

Izvor: Izvješće o reviziji finansijskih izvješća Federalnog ministarstva rada i socijalne politike za 2010, stranica 10.

Vlada Federacije Bosne i Hercegovine je Zaključkom broj 367/2010 od 14. 04. 2010. prihvatila dug prema Federalnom zavodu mirovinskog i invalidskog osiguranja temeljem isplaćenih mirovina ostvarenih po povoljnijim uvjetima i po općem propisu u gore navedenom iznosu. Navedenim zaključkom stavila je u obvezu Federalnom ministarstvu rada i socijalne politike, Federalnom ministarstvu financija, Federalnom ministarstvu za pitanje branitelja i invalida odbrambeno-oslobodilačkog rata i Federalnom zavodu mirovinskog i invalidskog osiguranja da predlože nacrt sporazuma o načinu izmirenja obveza temeljem isplata mirovina ostvarenih po povoljnijim uvjetima i po općem propisu. Do potpisivanja sporazuma o izmirenju duga nikada nije došlo niti je Vlada Federacije do danas izmirila ovaj dug prema Fondu mirovinskog i invalidskog osiguranja Federacije Bosne i Hercegovine, odnosno prema umirovljenicima koji su prava ostvarili temeljem dugogodišnje uplate doprinosa.

Međutim, tijekom 2009. u Vladi Federacije Bosne i Hercegovine dolazi do zaokreta u odnosu spram financiranja mirovina ostvarenih po povoljnijim propisima. Naime, sredinom 2009, Vlada Federacije Bosne i Hercegovine po prvi put počinje redovito doznačavati sredstva Federalnom zavodu mirovinskog i invalidskog osiguranja za financiranje ovih mirovina. Unatoč smanjenju proračunskih obveza, koje su proistekle izmjenama Uredbi II i Uredbe III donesenim krajem 2009, iznos potrebnih sredstava za financiranje ovih prava je stalno rastao, što se očekuje i u budućnosti. Na primjer, u 2011. planirana sredstva za financiranje ovih obveza su iznosila 131,000.000 KM, što na mjesečnoj razini iznosi 10,916.000 KM, dok su ukupni mjesečni izdatci Fede-

ralnog zavoda za financiranja mirovina ostvarenih po povoljnijim propisima bili oko 14 milijuna. U 2011. Vlada Federacije Bosne i Hercegovine je redovito izmirivala mjesečne obveze prema Federalnom zavodu mirovinskog i invalidskog osiguranja.

3. Problem međuentitetske isplate mirovina

Poseban problem s aspekta ostvarivanja prava iz mirovinskog i invalidskog osiguranja predstavlja problem takozvane međuentitetske isplate mirovina. Naime, Bosna i Hercegovina je na početku rata, odnosno 30. travnja 1992, imala 416.790 umirovljenika koji su tijekom rata i poslije rata, ovisno o ratnome i poratnome mjestu prebivališta, postali korisnici jednoga od nositelja osiguranja formiranih za vrijeme ratnih sukoba (Zavoda MIO Mostar, Fonda PIO RS i Društvenog fonda PIO Sarajevo). Kako bi se uredilo pitanje ostvarivanja prava prijeratnih osiguranika i umirovljenika, Zavod MIO u Mostaru, Fond PIO u Sarajevu i Fond PIO RS 27. ožujka 2000. zaključili su Sporazum o međusobnim pravima i obvezama u provedbi mirovinskog i invalidskog osiguranja³⁵, prema kojem je utvrđeno da će nositelj osiguranja koji je do stupanja na snagu ovoga sporazuma isplaćivao mirovine korisnicima mirovina nastaviti isplaćivati iste mirovine, bez obzira na privremeno ili stalno mjesto boravka korisnika. U vrijeme potpisivanja sporazuma u aktima Federalnog ministarstva rada i socijalne politike navodi se procjena da je 225.560 prijeratnih umirovljenika pripalo Društvenom fondu PIO Sarajevo, dok je Zavodu MIO Mostar pripalo 30.000, a Fondu PIO RS 101.980 prijeratnih umirovljenika. To znači da je od 416.790 prijeratnih umirovljenika u 2000. u zemlji bilo evidentirano svega 357.540 osoba. Možemo pretpostaviti da je uslijed ratnih okolnosti značajan broj prijeratnih umirovljenika napustio zemlju ili preminuo. Sporazum o mirovinama stupio je na snagu 18. svibnja 2000.

U prvome poslijeratnom razdoblju, razlike u iznosu mirovina u Republici Srpskoj i Federaciji Bosne i Hercegovine bile su značajne, tako da je u Republici Srpskoj iznos najniže mirovine bio 80,00 KM a

³⁵ *Sl. gl. RS* br. 15/00; *Sl. nov. FBiH* br. 24/00.

u Federaciji Bosne i Hercegovine 140,00 KM (Zavod MIO Mostar) i 117,00 KM (Društveni fond PIO Sarajevo). Prijeratni umirovljenici i sadašnji korisnici Fonda PIO RS, koji su se vraćali u Federaciju Bosne i Hercegovine u svoje prijeratno prebivalište, bili su suočeni s većim troškovima života nego u Republici Srpskoj, a njihovi zahtjevi za prijelaz na isplatu kod nositelja osiguranja u Federaciji Bosne i Hercegovine, i kasnije kod Federalnoga zavoda mirovinskog i invalidskog osiguranja³⁶, odbijani su u skladu sa sporazumom. Jedan broj ovih umirovljenika tužio je kasnije formirani Federalni zavod mirovinskog i invalidskog osiguranja i Federaciju Bosne i Hercegovine, o čemu je Dom za ljudska prava Bosne i Hercegovine i Ustavni sud Bosne i Hercegovine donio odluke u korist prije rata umirovljenih povratnika. Pravna osnova za donošenje ovakve odluke bila je uočena diskriminacija u uživanju prava na socijalno osiguranje zajamčena čl. 9 Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima³⁷. S tim u vezi Dom za ljudska prava Bosne i Hercegovine naložio je Federaciji Bosne i Hercegovine da do 10. srpnja 2003. poduzme sve potrebne zakonske i administrativne mjere kako bi osigurala da podnositelji prijave ne budu diskriminirani glede uživanja svojih prava na mirovinu, osobito u usporedbi s onim umirovljenicima koji su ostali u Federaciji Bosne i Hercegovine tijekom oružanog sukoba. Također, Dom za ljudska prava naložio je Federaciji Bosne i Hercegovine da svakom podnositelju prijave isplati razliku između mirovine koju korisnik prima od Fonda PIO RS i one koju bi primao u Federaciji Bosne i Hercegovine, pod uvjetom da je ista veća, sve dok se ne ispune uvjeti da korisnici mirovina ne budu diskriminirani u korištenju svojih prava.

U međuvremenu je Fond Republike Srpske, po ovlasti Vlade Republike Srpske, jednostrano raskinuo Sporazum o mirovinama u veljači 2002³⁸,

³⁶ Federalni zavod MIO počeo je s radom 01. 01. 2002, a nastao je spajanjem Društvenog fonda PIO Sarajevo i Zavoda MIO Mostar.

³⁷ Zanimljivo je spomenuti da je Odlukom Doma za ljudska prava BiH CH/03/12994 (predmet: Mičić) od 04. 11. 2003. utvrđeno da nije bilo diskriminacije jer je podnositeljica prijave i dalje ostala na području Republike Srpske.

³⁸ *Sl. gl. RS* br. 10/02.

te zahtijeva od Federalnoga zavoda mirovinskog i invalidskog osiguranja da preuzme na isplatu sve prijeratne umirovljenike (kojima su izdana rješenja od strane Društvenog fonda PIO Sarajevo do 30. travnja 1992) s prijeratnim mjestom prebivališta na području sadašnje Federacije Bosne i Hercegovine. Prema tvrdnjama predstavnika Republike Srpske, Fond PIO RS preuzeo je na isplatu oko 38000 prijeratnih umirovljenika, čije je mjesto prebivališta i osiguranja bilo na teritoriju sadašnje Federacije Bosne i Hercegovine, i koji bi, po njihovu mišljenju, trebali biti na isplati kod Federalnoga zavoda mirovinskog i invalidskog osiguranja. Fond PIO RS u travnju 2005. pokreće tužbu protiv Federalnoga zavoda mirovinskog i invalidskog osiguranja. U tužbenom zahtjevu traži se da Federalni zavod preuzme na isplatu navedene prijeratne umirovljenike i da Fondu PIO RS isplati iznos od 175,587.316 KM sa zakonskom zateznom kamatom, počev od 1. listopada 2004, a kao refundiranje za ukupan iznos isplaćenih mirovina ove skupine korisnika.

Pod pritiskom tužbe Fonda PIO RS, Predstavnički dom Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine u istome je mjesecu 2005. usvojio zaključak kojim je Vladi Federacije Bosne i Hercegovine naloženo da putem Federalnoga zavoda mirovinskog i invalidskog osiguranja dosljedno poštuje i provodi Sporazum o mirovinama, te da se u budućim razgovorima entitetskih vlada o reformi mirovinskog i invalidskog osiguranja u Bosni i Hercegovini isključivo teži formiranju jedinstvenoga fonda mirovinskog i invalidskog osiguranja Bosne i Hercegovine, kao i donošenju jedinstvenoga zakona na razini Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, kojim će se jedinstveno, za cijelu Bosnu i Hercegovinu, urediti mirovinsko i invalidsko osiguranje i jedinstvena stopa doprinosa, smatrajući da se jedino na ovaj način mogu jednakopravno urediti prava svih građana.

Tužba Fonda PIO RS odbijena je kao neosnovana u prvostupanjskom i drugostupanjskom postupku od strane nadležnih sudova u Mostaru. Prema navodima osoba iz tima za obranu u ovome sudskom sporu, presudni utjecaj na ishod presude imalo je svjedočenje direktora poduzeća "ERC ZIPO", u čijem se posjedu nalazi prijeratna baza podataka o osiguranicima i korisnicima prava za oblast mirovinskog i

invalidskog osiguranja. Naime, direktor poduzeća “ERC ZIPO” svjedočio je da u navedenoj bazi podataka ne postoji evidencija o mjestu osiguranja umirovljenika, nego samo njegova isplatna adresa.

Bez obzira na povlačenje iz sporazuma, Fond RS nastavio je isplaćivati mirovine svima svojim korisnicima. Uz to, u skladu sa Zakonom PIO RS iz 2000, svim korisnicima mirovina, pa tako i onima koji su mirovinu ostvarili prije 30. travnja 1992, nositelj osiguranja Republike Srpske ponovno je odlučivao o pravu na mirovinu i donio nova rješenja po propisima Republike Srpske, kao da nisu postojala ranija rješenja o pravu na mirovinu. Na ovaj način nastala je nova pravna situacija, jer je Fond PIO RS donošenjem novih rješenja stvorio obvezu da ovim korisnicima vrši isplatu mirovina na temelju svojih propisa. Čak i da nije tako, Fond PIO RS bi svakako morao, kao obvezu prema sporazumu, vršiti isplatu mirovina umirovljenicima koji su se 18. svibnja 2000. zatekli na teritoriju Republike Srpske.

Kako navedene odluke Doma za ljudska prava Bosne i Hercegovine i Ustavnoga suda Bosne i Hercegovine nisu izvršavane, Europski sud za ljudska prava u Strasbourgu je u studenome 2007. u predmetu Karanović³⁹ donio presudu kojom je naložio da tužena država izvrši spornu odluku Doma za ljudska prava u predmetu Duško Karanović protiv Bosne i Hercegovine, kroz pojedinačne i opće mjere. Također, slijedom navedene presude, Ustavni sud Bosne i Hercegovine na sjednici iz prosinca 2007. donio je rješenje o neprovedbi navedene odluke, što je preduvjet za pokretanje krivične odgovornosti nadležnih predstavnika institucija zbog neprovedbe odluke Doma za ljudska prava i Ustavnoga suda. Kao posljedica odmah su uslijedile aktivnosti na izvršenju pojedinačnih mjera, tako što je Federalni zavod mirovinskog i invalidskog osiguranja preuzeo imenovanog korisnika na isplatu, dok je u slučaju pet povratnika u Federaciju Bosne i Hercegovine, umirovljena prije rata, isplaćena razlika između mirovina Fonda PIO RS i Federalnoga zavoda, u skladu s pravomoćnim odlukama suda. Međutim, zbog nemogućnosti ostvarivanja komunikacije s korisnicima, neke od pojedinačnih odluka još uvijek nisu izvršene.

³⁹ Zahtjev br. 39462/03.

Aktivnosti oko poduzimanja općih mjera aktualizirane su u 2008. Posredstvom Ministarstva civilnih poslova Bosne i Hercegovine formirana je radna grupa stručnjaka od predstavnika oba entiteta na rješavanju pitanja međuentitetske isplate mirovina putem izmjene sporazuma o mirovinama, u kojoj su predstavnici Republike Srpske inzistirali na ponovnoj preraspodjeli prijeratnih umirovljenika po načelu prijeratnoga mjesta osiguranja, dok je druga strana predlagala da se sporazumom definira pravo prije rata umirovljenih povratnika na isplatu razlike mirovina. Početkom ljeta 2008. sastanci su radne grupe stručnjaka za međuentitetsku isplatu mirovina prestali jer se nisu mogli usuglasiti stavovi. U istome razdoblju, posredstvom Ureda zastupnika Vijeća ministara pred Europskim sudom za ljudska prava, Odjel za izvršenje presuda Europskoga suda traži od Federacije Bosne i Hercegovine donošenje akcijskoga plana i poduzimanje općih mjera. Opće mjere odnose se na sprječavanje novih sličnih kršenja ljudskih prava, odnosno izvršenje odluke Doma za ljudska prava u danome predmetu. S tim u vezi, Vlada Federacije Bosne i Hercegovine prvo je u rujnu, a zatim u listopadu 2008, uvažavajući primjedbe dane od strane Ureda zastupnika Vijeća ministara, donijela Akcijski plan za provedbu općih mjera radi prevencije povreda ljudskih prava, kao u predmetnome slučaju Duško Karanović protiv Bosne i Hercegovine⁴⁰ pred Europskim sudom za ljudska prava. Akcijskim planom iz listopada 2008. predviđeno je pokretanje izmjena i dopuna Zakona o mirovinskom i invalidskom osiguranju na način da se prijeratnim umirovljenicima, korisnicima Fonda PIO RS koji se vrate u Federaciju Bosne i Hercegovine, nakon podnošenja zahtjeva nositelju osiguranja u Federaciji Bosne i Hercegovine, isplati razlika između mirovine koju korisnik prima u Republici Srpskoj i one koju bi primao u Federaciji Bosne i Hercegovine, pod uvjetom da je ta mirovina veća. Akcijskim planom predviđeno je da se ova razlika treba isplaćivati iz sredstava doprinosa za mirovinsko i invalidsko osiguranje. Vlada Federacije Bosne i Hercegovine je, nakon dostavljenih mišljenja kantonalnih vlada u lipnju 2009, po žurnom postupku utvrdila prijedlog Zakona o izmjenama i dopuna Zakona o

⁴⁰ Aplikacija br. 39462/03.

mirovinskom i invalidskom osiguranju i uputila ga u parlamentarnu proceduru.

Važno je navesti da je izvršavanje pojedinačnih mjera od strane nositelja osiguranja i poduzimanje općih mjera od strane Vlade Federacije Bosne i Hercegovine učinjeno pod prijetnjom pokretanja krivične odgovornosti od strane državnoga tužiteljstva, a zbog neizvršavanja spornih odluka, te zbog urgencija Odjela za izvršenje presuda Europskoga suda za ljudska prava Vijeća Europe. Nadalje, izvršavanja općih mjera od strane Vlade Federacije Bosne i Hercegovine pokrenuto je u trenutku kada je došlo do konvergencije u iznosu prosječnih mirovina dva entitetska nositelja osiguranja, odnosno kada se procijenilo da sredstva za isplatu ove razlike ne bi bila prevelika. No, važno je navesti da je razlika u visini minimalne mirovine u Republici Srpskoj, koja iznosi 160,00 KM i Federaciji Bosne i Hercegovine gdje je 310,70 KM, još uvijek značajna.

Oba doma parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine odbila su usvojiti predložene izmjene zakona tražeći od Vlade da učini dodatne procjene glede utjecaja predloženih odredbi na poslovanje Federalnoga zavoda MIO, uz to smatrajući da se problem diskriminacije prijeratnih umirovljenika treba rješavati na državnoj razini.

Nažalost, politiziranje ovog problema za posljedicu ima izuzetno loš materijalni položaj umirovljenika povratnika u Federaciju Bosne i Hercegovine, koji su zbog nižih mirovinskih primanja diskriminirani u odnosu na korisnike Federalnog zavoda mirovinskog i invalidskog osiguranja. Međutim, svi prijeratni umirovljenici su pravo na mirovinu stekli na jedinstvenom ekonomskom prostoru, uplaćujući doprinose u jedan fond mirovinskog i invalidskog osiguranja i po istoj stopi doprinosa, te stoga imaju pravo na istu visinu mirovinskih davanja.

4. Zaključci i preporuke

Općenito, sustav mirovinskog i invalidskog osiguranja u Bosni i Hercegovini opterećuju prvenstveno dvije vrste problema. Prvo, to su problemi uzrokovani nedosljednom primjenom zakona iz oblasti mirovinskog i invalidskog osiguranja, te donošenje posebnih propisa o

povoljnijem umirovljenju, a koji su u suprotnosti s osnovnim načelima mirovinskog i invalidskog osiguranja, što je posebno slučaj u Federaciji Bosne i Hercegovine. Uz to, niska razina zaposlenosti, siva ekonomija, problem evazije u plaćanju doprinosa te općenito loša gospodarstvena situacija nepovoljno se odražavaju na održivost sustava.

Nejednaki uvijeti za ostvarivanje prava na mirovinu između entita te unutar entiteta za određene kategorije osiguranika su karakteristika dva podsustava mirovinskog i invalidskog osiguranja u Bosni i Hercegovini. Osobe koje su stekle pravo na mirovinu na temelju radnog odnosa i višegodišnjom uplatom doprinosa su u značajno nepovoljnijem položaju u odnosu na određene kategorije braniteljske populacije u oba entiteta. Kao prvo, ova nejednakost se ogleda u propisanoj starosnoj granici za ostvarivanje prava na mirovinu. Naime, prema općem propisu starosna granica za odlazak u starosnu mirovinu je 65 godina života za muškarce i žene, mada u Federaciji Bosne i Hercegovine još uvijek postoji institut prijevremene mirovine a u Republici Spskoj mogućnost prijevremenog umirovljenja žena pod određenim uvjetima. No, starosna granica prema propisima o povoljnijem umirovljenju je znatno povoljnija: 40 godina života prema Uredbi III, 45 godina života prema Zakonu o ostvarivanju prava na starosnu mirovinu određenih kategorija osiguranika Republike Srpske i Uredbi II, 50 godina života prema Uredbi I, 55 godina starosti prema Zakonu o razvojačenim braniteljima i članovima njihovih obitelji Federacije Bosne i Hercegovine i Zakonu o pravima branitelja i članova njihovih obitelji Federacije Bosne i Hercegovine, dok za neke kategorije, kao na primjer kod Uredbe III i Zakona o pravima branitelja i članova njihovih obitelji Federacije Bosne i Hercegovine starosna granica ne postoji. Postavljena dobna granica po općim propisima od 65 godina života je dosta visoka i jedna je od najviših u Europi. U Bosanskohercegovačkom kontekstu gdje imamo značajan broj nezaposlenih osoba starosti između 50 i 65 godina koji su svoj radni staž ostvarili u poduzećima prije rata, a u poslijeratnom razdoblju tranzicije nisu u mogućnosti naći zaposlenje jer se na tržištu rada ne traže vještine koji oni posjeduju, trebaju čekati da navrše 65 godina života kako bi predali zahtjev za ostvarivanje prava na

mirovinu. Ovo je za mnoge izuzetno dugo razdoblje za čekanje, pogotovu iz razloga što nemaju zaposlenje a time niti dohodak.

Nadalje, nejednakost postoji i u uvjetima potrebnog staža osiguranja. Prema općim propisima o mirovinskom i invalidskom osiguranju Federacija Bosne i Hercegovine i Republika Srpska imaju različite uvjete. Uvijet staža osiguranja u Federaciji Bosne i Hercegovine je 20 godina mirovinskog staža, u koji se računa poseban staž u dvostrukom trajanju, dok je u Republici Srpskoj i prije donošenja novog Zakona PIO iz prosinca 2011. opći propis definisao strožije uvjete nego u Federaciji Bosne i Hercegovine. Naime, prema starom zakonu uvijet godina staža osiguranja je bio 20 godina, dok je novim zakonom granica spuštena na 15 godina osiguranja. Propisi o povoljnijem umirovljenju različito definiraju uvjete staža osiguranja, a prema nekim propisima za određene kategorije korisnika staž osiguranja uopće nije uvijet.

Nejednakost se također ogleda i u visini mirovina u isplati. Razlika u visini mirovina ostvarenih prema općim propisima u entitetima je posljedica različitog ekonomskog konteksta (različite stope doprinosa, razlike u broju osiguranika i ostalim ekonomskim čimbenicima), kao i načina izračuna mirovinske osnovice. Prosječne i minimalne mirovine u oba entiteta su izuzetno niske i niže su od 385,71 KM, odnosno 60 % medijana mjesečnih izdataka za potrošnju prema procjeni iz 2007, što čini granicu siromaštva. Mirovine ostvarene po povoljnijim propisima su u prosjeku značajno više. Međutim, u Federaciji Bosne i Hercegovine značajna razlika u visini mirovina postoji unutar ovih kategorija.

Donošenje propisa o povoljnijem umirovljenju na način kako je to rađeno u Federaciji Bosne i Hercegovine urušava sustav mirovinskog i invalidskog osiguranja, jer se priznaju prava bez uplate doprinosa i stvara diskriminaciju među osiguranicima. Ostvarivanje prava na mirovinu po osnovu posebnog ratnog staža koji se računa u dvostrukom trajanju faktički predstavlja prijevremeno umirovljenje, jer je korisnicima ovog prava potrebno manje godina staža osiguranja da bi ostvarili pravo na mirovinu prema općem propisu.

Ministarstvo civilnih poslova Bosne i Hercegovine, koje ima ingerencije potpisivanja međunarodnih sporazuma o socijalnom osiguranju

i nadležno je za koordinaciju iz oblasti socijalne politike, treba se aktivno angažirati u rješavanju pitanja nejednakosti, kao i svih otvorenih pitanja između nositelja osiguranja. Jedno od prioritetnih pitanja za rješavanje predstavlja tužba Fonda PIO RS prema Federalnome zavodu, kao i presuda Europskoga suda za ljudska prava u Strasbourgu u predmetu Duško Karanović protiv Bosne i Hercegovine — oba predmeta se odnose na problem umirovljenika koji su rješenja o mirovini dobili prije 30. travnja 1992. Kako je navedenom presudom Europskoga suda za ljudska prava stvorena obveza države Bosne i Hercegovine da poduzme opće mjere radi sprječavanja daljnjih povreda prava umirovljenika koji su pravo na mirovinu ostvarili do 30. travnja 1992, na državnoj razini potrebno je donijeti propis kojim bi se osigurao jednakopravan tretman svih prijeratnih umirovljenika i time uklonila utvrđena diskriminacija u uživanju prava. Donošenje propisa na državnoj razini je neophodno, jer se izmjenom postojećega Zakona o mirovinskom i invalidskom osiguranju u Federaciji Bosne i Hercegovine ne može uspostaviti reciprocitet u jednakopravnom postupanju nositelja osiguranja u odnosu na korisnike mirovina koji su pravo ostvarili do 30. travnja 1992. Važno je naglasiti, da bez obzira na činjenicu što je Aneksom IV Daytonskog mirovnog sporazuma, koji predstavlja Ustav Bosne i Hercegovine, socijalna politika stavljena u nadležnosti entiteta, postojeće ustavno uređenje u Bosni i Hercegovini nije prepreka za donošenje ovakvog propisa ili okvirnoga propisa iz mirovinskog i invalidskog osiguranja na državnoj razini. Također, po uzoru na bivšu državu i tadašnji savezni propis iz mirovinskog i invalidskog osiguranja na federalnoj razini, okvirnim zakonom bi se moglo urediti i pitanje uređivanja minimuma prava iz mirovinskog i invalidskog osiguranja na državnoj razini, dok bi se entitetskim propisima mogla definirati dodatna prava, te, kao i do sada, osigurati primjena propisa. Na ovaj način riješilo bi se pitanje harmonizacije propisa iz ove oblasti, prevenirala segmentiranost tržišta rada i eliminirali određeni oblici diskriminacije. Naravno, za donošenje ovih propisa neophodna je politička volja predstavnika vlasti iz oba entiteta.

Autori priloga

Hunček-Pita, Aida, diplomirana pravnica, saradnica FCJP, zaposlena kod S-Leasing d.o.o. Sarajevo, kontakt: aidah.pita@gmail.com

Nišavić, mr. Vukašin, magistar pravnih nauka, zaposlen kao viši stručni saradnik u Republičkom fondu za penzijsko i invalidsko osiguranje Srbije — Direkcija u Novom Sadu; kontakt: vukasin.nisavic@gmail.com

Obradović, doc. dr. Nikolina, diplomirana ekonomistica, doktorica društvenih znanosti, vanjska suradnica na Filozofskom fakultetu Sveučilišta u Mostaru; kontakt: 686nika@gmail.com

Popović, Dragan, diplomirani pravnik, zaposlen u Sekretarijatu za zakonodavstvo RS; kontakt: draganpopovic2000@yahoo.com

Puljiz, prof. dr. Vlado, profesor emeritus, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Studijski centar socijalnog rada; kontakt: vlado.puljiz@zg.htnet.hr

Izdavač

Fondacija Centar za javno pravo

Za izdavača

Edin Šarčević

Naslov

Sistem saocijalne zaštite

Urednik

Edin Šarčević

Štampa

Rabic d. o. o., Sarajevo