



ANALIZA

NEDOSTATAKA U OBLASTI POLITIKA
SOCIJALNE ZAŠTITE I INKLUZIJE U BIH





ANALIZA

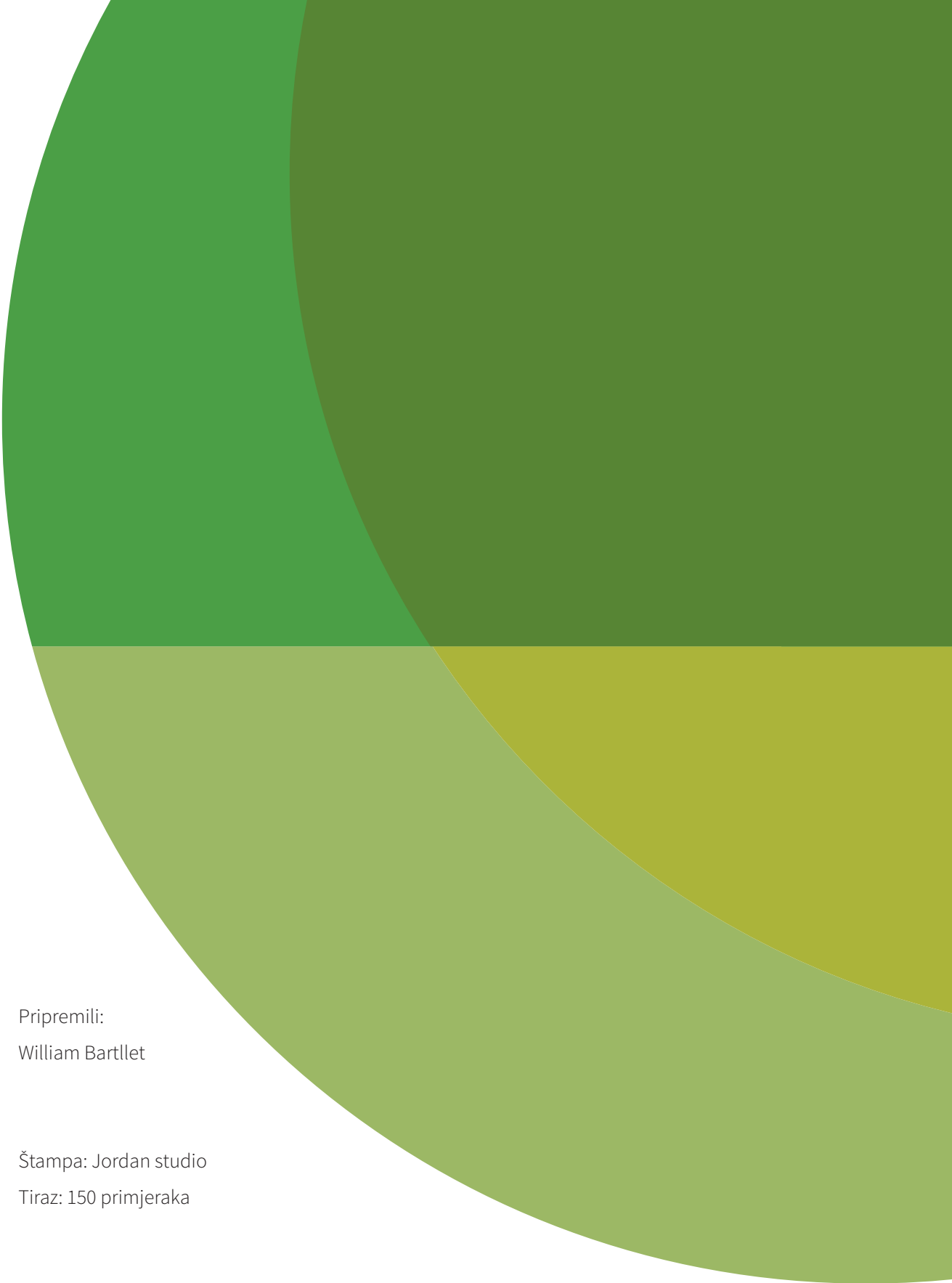
NEDOSTATAKA U OBLASTI POLITIKA SOCIJALNE ZAŠTITE I INKLUZIJE U BIH

Sarajevo, Novembar 2013



Projekat finansira Evropska unija





Pripremili:
William Bartlett

Štampa: Jordan studio
Tiraz: 150 primjeraka

“Ova publikacija je urađena uz pomoć Evropske unije. Sadržaj ove publikacije je isključiva odgovornost UNICEF-a i ni u kom slučaju ne predstavlja stanovišta Evropske unije”.



ANALIZA

NEDOSTATAKA U OBLASTI POLITIKA
SOCIJALNE ZAŠTITE I INKLUZIJE U BIH

SADRŽAJ


Izvršni sažetak	8
1. Opšte informacije i svrha izvještaja	10
1.1. Socijalna zaštita i socijalna inkluzija: definicija termina	10
1.2. Struktura izvještaja	11
2. Socijalni rizici u BiH.....	12
3. Socijalna zaštita u BiH	15
3.1. Okvir politika za socijalnu zaštitu u BiH	16
3.2. Široka zakonska osnova za socijalnu zaštitu u BiH.....	17
4. Socijalna pomoć u BiH.....	18
4.1. Socijalna pomoć u BiH	20
4.1.1.Nedostaci u sistemu socijalne pomoći u BiH	23
4.1.2.Socijalna pomoć u FBiH	24
4.1.3.Socijalna pomoć u RS.....	27
4.1.4.Socijalna pomoć u Brčko Distriktu	29
4.2. Pomoć za porodice sa djecom	29
4.2.1.Pomoć za porodice sa djecom u FBiH.....	30
4.2.2.Pomoć za porodice sa djecom u RS.....	32
4.2.3.Pomoć za porodice sa djecom u Brčko Distriktu.....	34
4.3. Boračke naknade	35
4.3.1.Boračka prava u Federaciji (FBiH).....	37
4.3.2.Boračka prava u RS.....	38
4.3.3.Nedostaci u oblasti socijalne zaštite boraca.....	40

5.	Socijalna sigurnost u BiH.....	41
5.1.	Nezaposlenost i prava iz osnova nezaposlenosti.....	44
5.1.1.	Sistem osiguranja od nezaposlenosti u Federaciji.....	45
5.1.2.	Sistem osiguranja od nezaposlenosti u RS	48
5.1.3.	Sistem osiguranja od nezaposlenosti u Brčko Distriktu	49
5.2.	Nedostaci u sistemu osiguranja od nezaposlenosti u BiH.....	50
5.3.	Aktivna inkluzija nezaposlenih na tržište rada.....	50
5.3.1.	Okvir politika za aktivnu inkluziju nezaposlenih lica u BiH.....	52
5.4.	Nedostaci u sistemu aktivne inkluzije na tržište rada u BiH.....	53
5.5.	Socijalno zdravstveno osiguranje i usluge zdravstvene zaštite	54
5.5.1.	Socijalno zdravstveno osiguranje u Federaciji.....	54
5.5.2.	Socijalno zdravstveno osiguranje u RS.....	59
5.5.3.	Socijalno zdravstveno osiguranje u Brčko Distriktu	62
6.	Socijalna inkluzija u BiH	64
6.1.	Ugrožene kategorije i socijalna isključenost u BiH	64
6.2.	Inkluzivno obrazovanje	64
6.2.1.	Okvir politika za inkluzivno obrazovanje u BiH.....	65
6.2.2.	Zakonodavna osnova za inkluzivno obrazovanje u BiH	66
6.2.3.	Realizacija inkluzivnog obrazovanja u BiH.....	66
6.2.4.	Nedostaci u oblasti inkluzivnog obrazovanja u BiH	67
6.3.	Inkluzivno obrazovanje u FBiH.....	69
6.3.1.	Okvir politika za inkluzivno obrazovanje u FBiH.....	69

6.3.2. Realizacija inkluzivnog obrazovanja u FBiH.....	69
6.3.3. Nedostaci u oblasti inkluzivnog obrazovanja u FBiH	70
6.4. Inkluzivno obrazovanje u RS	71
6.4.1. Okvir politika za inkluzivno obrazovanje u RS	71
6.4.2. Zakonodavna osnova za inkluzivno obrazovanje u RS.....	72
6.4.3. Realizacija inkluzivnog obrazovanja u RS	72
6.4.4. Nedostaci u oblasti inkluzivnog obrazovanja u RS.....	72
6.5. Inkluzivno obrazovanje u Brčko Distriktu.....	73
6.5.1. Okvir politika za inkluzivno obrazovanje u BD.....	73
6.5.2. Zakonodavna osnova za inkluzivno obrazovanje u BD	73
6.5.3. Realizacija inkluzivnog obrazovanja u BD.....	73
6.6. Nedostaci u oblasti inkluzivnog obrazovanja u BiH.....	73
7. Mehanizmi za promovisanje socijalnih inovacija.....	74
7.1. Socijalne inovacije	74
7.2. Inovacije u javnim službama.....	75
7.3. Socijalna ekonomija	75
7.3.1. Zadruga	76
7.3.2. Organizacije civilnog društva	76
7.4. Socijalno preduzetništvo.....	77
7.5. Pristupi socijalnom ulaganju	78
7.6. Širenje socijalnih inovacija.....	78
7.7. Nedostaci u socijalnim inovacijama u BiH	78
8. Zaključak	80
9. Bibliografija	81
10. PRILOG 1: MJERENJE RASHODA ZA SOCIJALNU ZAŠTITU I MEĐUNARODNA POREĐENJA	83
11. PRILOG 2. PROCES KONSULTACIJA SEKTOR SOCIJALNE ZAŠTITE I INKLUZIJE.....	85

SKRAĆENICE

AROPE	Izloženi riziku siromaštva i socijalne isključenosti (engl. At-Risk-of-Poverty and Social Exclusion)
BD	Brčko Distrikt
BiH	Bosna i Hercegovina
CSR	Centar za socijalni rad
DEP	Direkcija za ekonomsko planiranje
EBRD	Evropska banka za obnovu i razvoj
ESSPROS	Evropski sistem za statistiku o integrisanoj socijalnoj zaštiti (engl. European System of Integrated Social Protection Statistics)
EU	Evropska unija
FBiH	Federacija Bosne i Hercegovine
BDP	Bruto društveni proizvod
MMF	Međunarodni monetarni fond
KM	Konvertibilna marka
LiTS	Anketa život u tranziciji (engl. Life in Transition Survey)
MCP	Ministarstvo civilnih poslova
OSCE	Organizacija za sigurnost i saradnju u Evropi
SNP	Stalna novčana pomoć
RS	Republika Srpska
UNDP	Razvojni program Ujedinjenih nacija
SZO	Svjetska zdravstvena organizacija
YERP	Program zapošljavanja i zadržavanja mladih (engl. Youth Employability and Retention Programme)



IZVRŠNI SAŽETAK

Ova Ocjena uklapa se u radni plan UNICEF-ovog Programa socijalne zaštite i inkluzije (SPIS), čiji ukupni cilj je poboljšati sistem socijalne zaštite na svim nivoima vlasti jačanjem socijalne zaštite i inkluzije djece i omladine, unapređenjem okvira politika i izgradnjom kapaciteta davalaca socijalnih usluga.

Opšti cilj *Analize nedostataka u oblasti politika socijalne zaštite i inkluzije* jeste da se da pregled sistema socijalne zaštite i socijalne inkluzije u Bosni i Hercegovini u oblastima socijalne sigurnosti, socijalne pomoći i socijalne inkluzije. Izvještaj obuhvata isplatu novčanih naknada za djecu i porodice, lica sa invaliditetom, boračke kategorije i njihove porodice, te nezaposlena lica, kao i pristup uslugama koje se pružaju u okviru sistema zdravstvenog osiguranja. U okviru teme o socijalnoj inkluziji dodatno se razmatraju politike aktivnog zapošljavanja za mlade i pružanje inkluzivnog obrazovanja. Izvještajem se identifikuju nedostaci u pružanju ovih naknada i usluga i diskutuju se načini za iskorištavanje socijalnih inovacija da bi se otklonili ti nedostaci. Konačno, u izvještaju se prikazuje i metod koordinacije politika koji bi se mogao koristiti da se nedostaci u oblasti socijalne zaštite i socijalne inkluzije efikasno otklone.

Izvještaj obuhvata cijelu Bosnu i Hercegovinu, s posebnim osvrtom na različite potrebe i nedostatke u FBiH, RS, Distriktu i kantonima u svim oblastima politike. Izvještaj se primarno oslanja na statističke podatke i izvještaje o politikama, kao i na nalaze terenskih istraživanja provedenih kroz brojne sastanke sa kreatorima politika, NVO-ima i drugim subjektima tokom marta, aprila i juna 2013. godine.

Ovaj izvještaj identifikovao je i dokumentovao ozbiljan i rastući nivo siromaštva i socijalne isključenosti u Bosni i Hercegovini. Izvještaj je pokazao da više od pola miliona ljudi u Bosni i Hercegovini živi u relativnom siromaštvu, a moguće je da ta brojka iznosi čak jedan i po milion. Preko milion ostalih stanovnika živi u stanju teške materijalne uskraćenosti ili u situaciji socijalne isključenosti koja je definisana kao život u porodicama sa vrlo niskim intenzitetom rada.

Izvještajem je definisan politički, zakonski i upravni okvir sistema socijalne zaštite i socijalne inkluzije koji je osmišljen na način da se bavi ovim pitanjima u oblasti siromaštva, zaštite porodice i djeteta, boračke zaštite, sistema naknada za nezaposlenost i aktivnih mjera za tržište rada kako bi se podigla stopa zaposlenosti, te u oblasti zdravstvene zaštite i inkluzivnog obrazovanja. U izvještaju su ova pitanja prikazana odvojeno za Federaciju Bosne i Hercegovine, Republiku Srpsku i Brčko Distrikt, te su istaknute razlike u obimu i karakteru problema ali su istovremeno naglašene i sličnosti u problemima sa kojima se suočavaju. Izvještajem je identifikovan niz značajnih nedostataka u političkim, zakonskim i upravnim okvirima u ovim oblastima socijalne politike.

Glavni nedostaci u političkom okviru za rješavanje problema visokog nivoa siromaštva i socijalne isključenosti jesu (i) vrlo nizak nivo javnih izdvajanja za tradicionalnu socijalnu pomoć kako bi se zadovoljile potrebe siromašnih ili socijalno isključenih i kako bi se osigurao minimalni nivo prihoda potreban za normalan život, (ii) potreba za dodatnom edukacijom socijalnih radnika u Centrima za socijalni rad i smanjenje broja predmeta na kojima rade kako bi mogli efikasnije raditi sa korisnicima, (iii) katastrofalno visoka nezaposlenost, a naročito nezaposlenost mladih koja pogađa dvije trećine mladih u dobi od 15 do 24 godine, te (iv) s njima povezani nizak nivo zaposlenosti koji je znatno ispod stope zaposlenosti kakvu nalazimo u većini evropskih zemalja, (v) nizak nivo obuhvata nezaposlenih lica naknadama za nezaposlenost, (vii) niska obuhvaćenost stanovništva formalnim zdravstvenim osiguranjem, (viii) nizak prioritet koji je dat mjerama preventivne zdravstvene zaštite, (ix) potreba da se troškovi uplate socijalnog zdravstvenog osiguranja prenesu sa CSR-ova i Zavoda za zapošljavanje kako bi se oni mogli bolje fokusirati na svoju osnovnu misiju i zadaće, (x) nizak obuhvat predškolskim odgojem i obrazovanjem, (xi) visoka stopa prijevremenog napuštanja školovanja u Federaciji, (xii) prisustvo neodgovarajućih i zastarjelih nastavnih planova i programa u srednjim stručnim školama, te (xiii) slaba zastupljenost djevojčica u tim školama.

Sobzirom na veličinu problema i njihov porast uslijed uticaja koji su globalna ekonomska kriza i s njom povezana kriza u eurozoni imale na privredu i društvo Bosne i Hercegovine, potreban je novi pristup u rješavanju ovih problema. Na osnovu nalaza izvještaja, izrađene su Mape puta za FBiH i Distrikt i RS prijedlog za socijalnu zaštitu i socijalnu inkluziju i Okvir za koordinaciju Mapa puta/prijedloga na nivou BiH, radi diskusije na narednim radionicama sa kreatorima politika i subjektima u FBiH, RS i Distriktu, te radi prezentacije revidiranih dokumenata na konferenciji na nivou BiH u novembru 2013. godine. Navedene Mape puta/ prijedlog i Okvir će osigurati osnovu za razvoj politika socijalne zaštite i inkluzije i omogućiti finansiranje aktivnosti identifikovanih u Mapama puta/prijedlozima za FBiH, RS i Distrikta u okviru njihovih budžeta a uz podršku programa vanjskih donatora i drugih izvora finansiranja.

1. OPŠTE INFORMACIJE I SVRHA IZVJEŠTAJA

Kao i druge zemlje u Evropi, Bosna i Hercegovina se suočava sa teškom ekonomskom situacijom uslijed nastavka krize i povratka recesije u Eurozoni. Kriza je imala vrlo negativan uticaj na privredu BiH, koja se još uvijek nije vratila na nivo BDP-a koji je ostvaren 2008. godine, dok je realni BDP dodatno pao u 2012. godini za oko tri četvrtine procenta. U 2012. godini nezaposlenost među mladima je po prvi put porasla na više od 60%¹. U skladu sa odredbama Stand-by aranžmana sa MMF-om, u vladinim budžetima institucija na nivou države i vlada dva entiteta – Federacije Bosne i Hercegovine (FBiH) i Republike Srpske (RS) – trebao bi se smanjiti ukupni opšti deficit na nivo od dva posto BDP-a, te smanjiti strukturalni fiskalni deficit na tri četvrtine postotka BDP-a u cilju smanjenja javnog duga (MMF 2012a, 2012b). Realizacija ovog cilja će neizbježno značiti ograničavanje rashoda za socijalnu zaštitu.²

Cilj izvještaja je da se izvrši analiza nedostataka u oblasti politika socijalne zaštite i socijalne inkluzije, te da se na osnovu identifikovanih nedostataka utvrde tri Mape puta/prijedlozi za SPI na nivou FBiH, RS i Distrikta zajedno sa preporukama za unapređenje politika. Izvještajem će se isto tako definisati niz zajedničkih socijalnih indikatora za mjerenje i praćenje ključnih socijalnih problema sa kojima se suočava BiH, kao i niz specifičnih ciljeva za FBiH, RS i Distrikt. Konačno, izvještajem će se dati i prijedlog okvira za koordinaciju politika na nivou BiH zasnovanog na Mapama puta/prijedloga za SPI, te sistema izvještavanja zasnovanog na setu diferenciranih Godišnjih socijalnih izvještaja na nivou FBiH, RS i Distrikta nadopunjenih Zajedničkim socijalnim izvještajem na nivou zemlje, kojima bi se izvještavalo o napretku u realizaciji usaglašenih opštih ciljeva u FBiH, RS i Distriktu i kantonima.

1.1. Socijalna zaštita i socijalna inkluzija: definicija termina

Socijalna zaštita se konvencionalno definiše kao skup politika koje za cilj imaju zaštitu pojedinaca i porodica od socijalnih rizika kao što su nezaposlenost, bolest, invaliditet i bijeda, te pružanje podrške radi podizanja životnog standarda porodica i djece izloženih riziku siromaštva i socijalne isključenosti³. Sistemi socijalne zaštite se konvencionalno klasifikuju u programe socijalne sigurnosti i programe socijalne pomoći. Programi socijalne sigurnosti se zasnivaju na doprinosima za socijalno osiguranje. Ostvarivanje prava na socijalnu sigurnost, u vidu novčanih naknada ili u stvarima, zavisi od evidencije o uplaćenim doprinosima od strane pojedinca. Prema tome, neosigurana lica ne mogu

1 Stopa nezaposlenosti među omladinom od 15-24 godine starosti je u 2012. godini iznosila 63,1% u BiH, 67,1% u FBiH, 54,3% u RS te 64,4% u DB, Anкета o radnoj snazi, Konačni rezultati, tabela 3, BHAS, 2012.

2 Cilj vlasti je da se smanje izdvajanja za plate u javnom sektoru kako bi se mogla povećati socijalna podrška i zaštita za siromašne. U RS će se navedeni cilj realizovati ukidanjem zaštite neto plate zaposlenih u javnom sektoru, a u FBiH zadržavanjem sniženja neto plate koje je izvršeno početkom 2012. godine. Osim toga, u toku je i postupak revizije radi utvrđivanja osnovanosti ostvarivanja socijalnih prava.

3 “Sistemi socijalne zaštite osmišljeni su na način da ljude štite od rizika povezanih sa nezaposlenošću, roditeljskim odgovornostima, bolesti/zdravstvenom zaštitom i invaliditetom, gubitkom supružnika ili roditelja, starošću, stambenim zbrinjavanjem i socijalnom isključenošću” Web stranica Eurostata: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Social_protection_backgrounds

ostvarivati prava na socijalnu sigurnost. To ponekad dovodi do nedostataka u sistemu socijalne zaštite. Na primjer, prilično veliki broj ljudi u BiH iz raznih razloga nije obuhvaćen javnim zdravstvenim osiguranjem i stoga nemaju pravo na osnovni paket usluga zdravstvene zaštite⁴.

Programi socijalne pomoći osmišljeni su da bi pružili sigurnosnu mrežu za lica u stanju potrebe koja nisu obuhvaćena programima socijalne sigurnosti ili su njima nedovoljno obuhvaćena za zadovoljavanje određenih minimalnih standarda. Prava iz oblasti socijalne pomoći se isplaćuju bilo u novcu ili u stvarima, u skladu sa raznim uslovima koje treba ispuniti, a koji se razlikuju od zemlje do zemlje. U decentralizovanim državama se ovi uslovi često razlikuju i između regija unutar države. Budući da Bosna i Hercegovina ima vrlo decentralizovanu strukturu vlasti, ne iznenađuje postojanje razlika između uslova koje treba ispuniti za ostvarivanje socijalne pomoći u FBiH, RS, Distriktu i kantonima. Pored razlika u uslovima za ostvarivanje prava, postoje i razlike u obuhvatu, efikasnosti ciljanja i iznosima prava.

1.2. Struktura izvještaja

U nastavku slijedi opis načina na koji je ovaj izvještaj organizovan. U Dijelu 2 govori se o glavnim **socijalnim rizicima** u Bosni i Hercegovini (BiH), FBiH, RS i Brčko Distriktu. Identifikovan je obim socijalnih problema sa kojima se BiH suočava kao rezultat siromaštva i socijalne isključenosti, te se taj obim zatim posmatra u evropskoj komparaciji. U Dijelu 3 govori se o razvoju politika za socijalnu zaštitu u BiH. Dat je prikaz okvira politika i široke zakonske osnove za socijalnu zaštitu u BiH, kao i obim rashoda za socijalnu zaštitu uz komparaciju na međunarodnom nivou.

U Dijelu 4 riječ je o političkoj, zakonodavnoj i administrativnoj strukturi socijalne pomoći na nivou čitave zemlje, te za FBiH, RS, Distrikt i kantone. Identifikovani su nedostaci u vezi sa obuhvatom socijalnih rizika sa kojima se suočavaju lica u stanju socijalne potrebe, porodice i djeca te boračka populacija. Također su identifikovani nedostaci u sistemu socijalne pomoći koji pogađaju ove kategorije u FBiH, RS i Distriktu. U Dijelu 5 riječ je o političkoj, zakonodavnoj i administrativnoj strukturi socijalne sigurnosti na nivou BiH, te za FBiH, RS, Distrikt i kantone. Identifikovani su nedostaci u socijalnoj sigurnosti u oblasti osiguranja od nezaposlenosti i zdravstvenog osiguranja. U vezi sa diskusijom o pravima iz osnova nezaposlenosti, u ovom dijelu govori se i o okviru politika i s njim povezanim nedostacima u oblasti aktivne inkluzije nezaposlenih na tržištu rada, s posebnim osvrtom na aktiviranje nezaposlene omladine. U Dijelu 6 identifikovani su nedostaci u vezi sa problemom socijalne isključenosti i politikama socijalne inkluzije koje tretiraju oblast inkluzivnog obrazovanja.

U Dijelu 7 prikazana je analiza socijalnih inovacija koje se koriste u EU, te su identifikovani obim i nedostaci socijalnih inovacija u BiH i prilike za socijalne inovacije u BiH. Analiza obuhvata inovacije u javnim službama, socijalnoj ekonomiji i socijalnom preduzetništvu kao mehanizama za rješavanje nekih nedostataka u pružanju socijalnih usluga u FBiH, RS, Distriktu i kantonima u BiH. U analizi se

⁴ U Kantonu Sarajevo oko 5% stanovništva nije obuhvaćeno zdravstvenim osiguranjem (pogledati Izvještaj o radu i poslovanju Zavoda zdravstvenog osiguranja Kantona Sarajevo za 2011. godinu, Zavod zdravstvenog osiguranja, Sarajevo).

govori o pristupima socijalnim ulaganjima u kontekstu “Socijalnog investicijskog paketa” EU i opisuju se metodi za širenje socijalnih inovacija. Identifikovani su nedostaci u socijalnim inovacijama u BiH i izneseni određeni prijedlozi za rješavanje ovih nedostataka.

U Dijelu 8 date su **preporuke** mehanizama za rješavanje nedostataka identifikovanih u izvještaju i predložene mjere za promovisanje koordinacije politika i međusobnog učenja između ključnih subjekata, kao i za unapređenje okvira politika uzimajući u obzir postojeću institucionalnu strukturu i dosadašnja postignuća u oblasti koordinacije politika. Također se govori o načinima na koje se mogu promovisati socijalne inovacije u oblasti socijalne politike i inkluzije.

2. SOCIJALNI RIZICI U BIH

Mjerenje siromaštva u BiH provodi Agencija za statistiku BiH na osnovu rashoda⁵. Na osnovu praga relativnog siromaštva od 60% medijane potrošnje po ekvivalentu odrasle osobe, dobije se prag rashoda od 416,40 KM mjesečno po ekvivalentu odrasle osobe kao linija siromaštva. Po ovom osnovu, analiza podataka iz APD pokazuje da je 17,9% stanovništva živjelo u riziku od siromaštva u 2011. godini (pogledati tabelu 1)⁶. Navedena stopa relativnog siromaštva u BiH ne razlikuje se puno od stope u zemljama EU-27. Stopa relativnog siromaštva razlikuje se među entitetima, pri čemu je viša u RS nego u FBiH, te najniža u Brčko Distriktu.

Tabela 1: Relativno siromaštvo u BiH, 2011.

	BiH	FBiH	RS	BD
Siromašna domaćinstva	177.277	104.053	70.574	2.651
Siromašni pojedinci	566.025	349.756	206.535	9.734
Stopa siromaštva: domaćinstava	17,2	16,0	19,6	12,2
Stopa siromaštva: pojedinci	17,9	17,1	19,5	14,7
Jaz siromaštva domaćinstava	25,2	26,6	23,3	20,8
Kvartilni omjer S80/S20	4,9	5,2	4,4	4,4

Izvor: BHAS (2013) Anкета o potrošnji domaćinstava u Bosni i Hercegovini, 2011, (konačni podaci), prvo izdanje br. 1, 21.2.2013., Sarajevo: Agencija za statistiku Bosne i Hercegovine

U 2010. godini EBRD je provela anketu “Život u tranziciji” (Life in Transition- LiTS) u 34 zemlje, među kojima i u Bosni i Hercegovini. Dodatak glavnom istraživanju obuhvatio je set indikatora socijalne inkluzije na osnovu modula socijalne isključenosti Ankete o evropskim domaćinstava, a koji je uključivao glavne indikatore korištene u EU-SILC za mjerenje socijalne isključenosti. Budući da je

5 Za razliku od mjerenja na osnovu prihoda, koje se koristi u EU za mjerenje siromaštva koje vrši Eurostat.

6 Agencija je također provela mjerenje apsolutnog siromaštva na osnovu linije siromaštva određene egzistencijalnim minimumom u okviru Ankete o potrošnji domaćinstava iz 2007. godine (BHAS 2007). Korištenjem definicije linije siromaštva koja isključuje rashode na zdravlje, navedenom anketom je utvrđena stopa apsolutnog siromaštva od 18,6% za stanovništvo zemlje u cjelini, te 17,4% u FBiH, 20,2% u RS i 27,2% u BD.

korišten različit agregat potrošnje u odnosu na APD u BiH, nije moguće vršiti direktno poređenje. Međutim, moguće je izračunati tri indikatora za EU koncept “izloženosti riziku siromaštva i socijalne isključenosti” (at-risk-of-poverty and social exclusion - AROPE): rizik siromaštva, tešku materijalnu uskraćenost i vrlo nizak intenzitet rada (Cojocar u i Ruggeri Laderchi, 2013).

Ovi podaci ukazuju na to da je više od polovine stanovništva u BiH izloženo riziku siromaštva ili socijalne isključenosti (pogledati tabelu 2). Premda je ovaj broj viši, on se ne odstupa drastično, iako su zabilježena odstupanja, od onog u uporedivim zemljama u okruženju u kojima Eurostat vrši mjerenje pokazatelja AROPE: u 2011. godini iznosio je 49% u Bugarskoj i 33% u Hrvatskoj.

U okviru navedenog broja, gotovo trećina stanovništva je izložena riziku relativnog siromaštva,⁷ a taj broj se ne razlikuje previše od broja utvrđenog u nekim zemljama u okruženju: prema nalazima Eurostata, stopa rizika od siromaštva u Bugarskoj je iznosila 21% u 2010. godini.

Tabela 2: Lica izložena riziku siromaštva i socijalne isključenosti u BiH

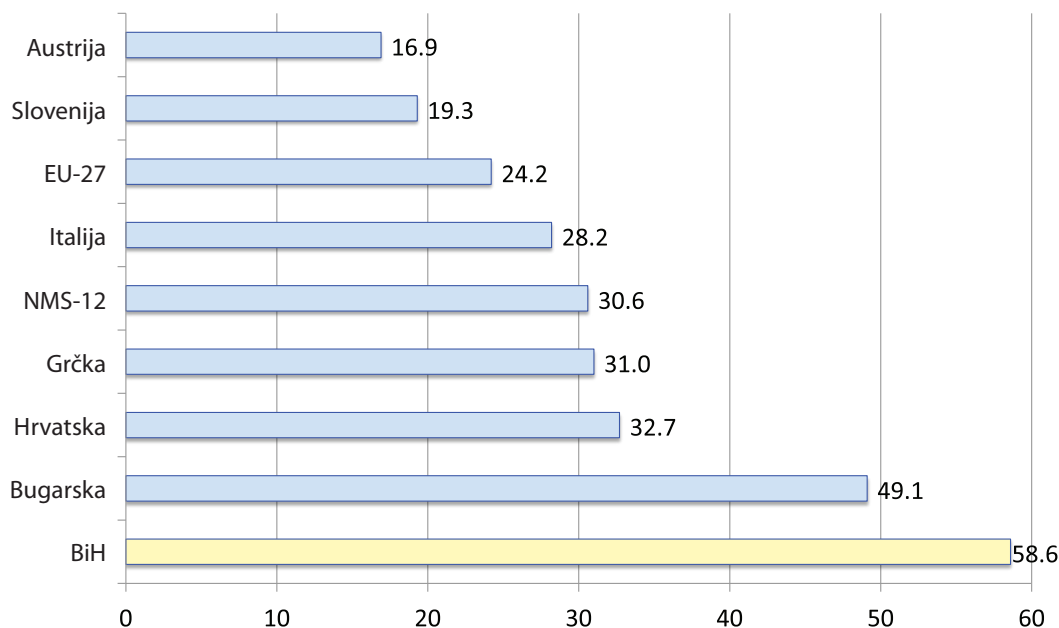
	Broj lica	Procenat stanovništva
1. Izloženi riziku siromaštva	1.514.576	32,4%
2. Sa teškom materijalnom uskraćenošću, ali koja nisu u opasnosti od siromaštva	891.614	19,1%
3. Sa vrlo niskim intenzitetom rada, ali koja nisu u stanju teške materijalne uskraćenosti niti u domaćinstvu sa niskim intenzitetom rada	305.641	6,5%
Izloženi riziku siromaštva i socijalne isključenosti (ARPE)	2,711,831	58%

Izvor: Cojocar u i Ruggeri Laderchi (2013) Tabela 6.10. Napomena: Red br. 2 je izračunat na osnovu podataka iz Tabele

Gornji podaci su stavljeni u međunarodnu perspektivu na Slici 1, koja pokazuje da je rizik od siromaštva i socijalne isključenosti u BiH, mjeren indikatorom AROPE, daleko veći u BiH nego u većini drugih evropskih zemalja, a sličan je samo u Bugarskoj.

⁷ Potrebno je napomenuti da se potrošačka korpa korištena za izračunavanje navedenog broja razlikuje od one koju je BHAS koristila u analizi APD, tako da nije moguće direktno poređenje.

Slika 1: Rizik siromaštva i socijalne isključenosti u Evropi i BiH (AROE)



Izvor: EUROSTAT, online podaci. Napomena: za BiH: Cojocar u i Ruggeri Laderchi (2013).

Većina kreatora politike se slažu da nastavak privrednog rasta predstavlja osnovno dugoročno rješenje za iskorjenjivanje ekstremnog siromaštva i socijalne isključenosti, s tim da se kratkoročni rizici siromaštva i socijalne isključenosti trebaju rješavati kroz odgovarajuće sisteme socijalne zaštite i socijalne inkluzije. Štaviše, Evropska komisija sve češće i snažnije ističe da je socijalna zaštita jedan produktivan faktor, te da je malo vjerovatno da se pametan, održiv i inkluzivan rast može postići bez značajnih društvenih ulaganja u obrazovanje, zdravstvo i politike inkluzivnog tržišta rada kojima se omogućava povećanje produktivne zaposlenosti koja će podržati budući ekonomski rast.

Stanovništvo u BiH se osim toga suočava sa mnogim drugim socijalnim rizicima koje bi trebali rješavati sistemi socijalne zaštite i socijalne inkluzije. Ti rizici uključuju dugoročnu nezaposlenost, nezaposlenost omladine, bolest, loše standarde u obrazovanju, povećanje tenzija u porodici koje dovode do povećanja broja razvoda, ugroženost djece, nezadovoljstvo među mladima koje dovodi do povećanja problema alkoholizma, ovisnosti o drogama i drugih socijalnih problema, starenje stanovništva uz prateće povećanje potrebe za uslugama njege, te marginalizaciju ugroženih kategorija kao što su lica sa invaliditetom i Romi.

Projekat SPIS je preuzeo vodeću ulogu u analizi ovih izazova u Bosni i Hercegovini i identifikovao je niz nedostataka u zakonodavstvu, politikama, kapacitetima, planiranju, finansiranju, implementaciji, monitoringu i evaluaciji, kao i nedostatak saradnje među različitim nivoima vlasti u vezi sa sistemima socijalne zaštite i socijalne inkluzije za djecu i porodice sa djecom u Bosni i Hercegovini (Kačapor Džihić, 2010). Ovim izvještajem proširuje se predmet analize kako bi obuhvatio sistem socijalne zaštite i inkluzije u cjelini.

3. SOCIJALNA ZAŠTITA U BIH

Sistemi socijalne zaštite u BiH nastali su iz sistema socijalnog osiguranja uspostavljenog tokom 1920-tih godina u nekadašnjoj Jugoslaviji, koji je proširen i razvijen u SFRJ⁸. Sistemi socijalne zaštite u BiH sastoje se od sistema socijalne sigurnosti i sistema socijalne pomoći. Sistem socijalne sigurnosti osiguranim licima koja su svoje doprinose plaćala tokom određenog minimalnog perioda pruža razna prava kojima ih štiti od socijalnih rizika kao što su starost, morbiditet i nezaposlenost. Glavni programi uplate doprinosa odnose se na zdravstveno osiguranje, osiguranje od nezaposlenosti, te penziono i invalidsko osiguranje. Glavna prava iz osnova osiguranja su naknada troškova zdravstvenih usluga, invalidnine, naknade za nezaposlenost i penzije.

Sistem socijalne pomoći je nedoprinosni program kojim se osigurava mreža socijalne sigurnosti za lica u najvećem stanju potrebe. Licima koja ispunjavaju uslove ovaj sistem pruža porodične naknade, dječje doplatke, boračke naknade i usluge socijalne zaštite.

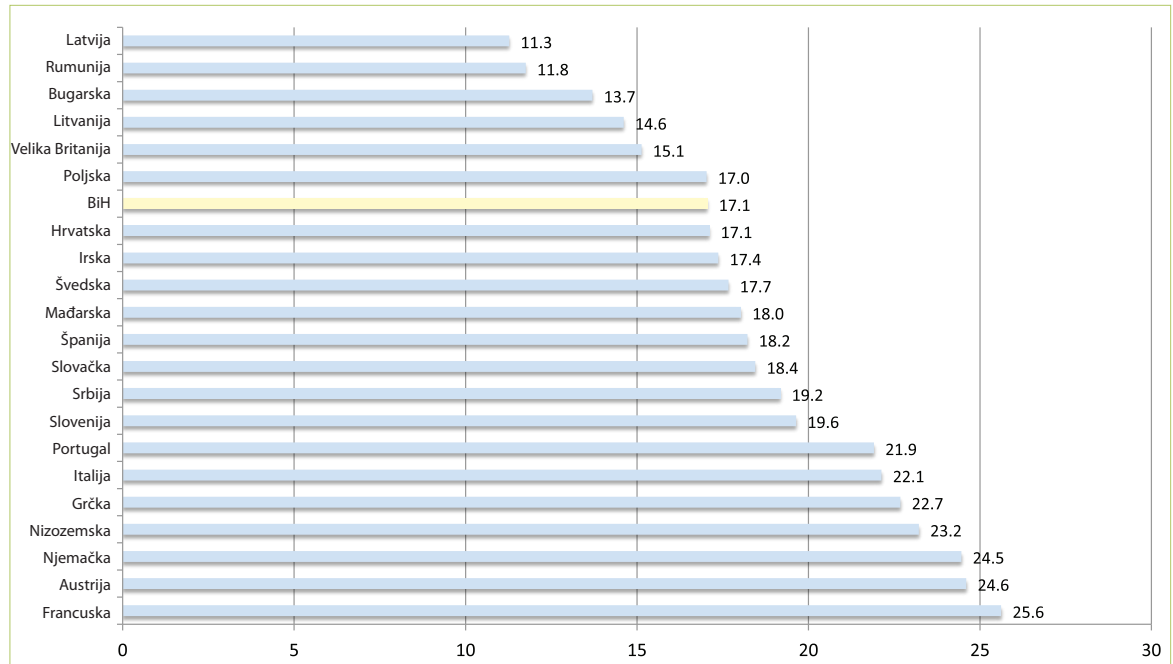
Odgovornost za donošenje, planiranje i provođenje politika socijalne zaštite nalazi se na raznim nivoima vlasti u složenom sistemu sa više nivoa vlasti u Bosni i Hercegovini: na entitetskom nivou u slučaju RS, na nivou Distrikta u slučaju BD, te na kantonalnom nivou u slučaju FBiH.

U 2011. godini, ukupni rashodi za socijalnu zaštitu u BiH iznosili su 17,1% BDP-a, prema čemu je BiH u donjem dijelu grupe zemalja sa umjerenom potrošnjom⁹. U RS, rashodi za socijalnu zaštitu procijenjeni su na 20,3% BDP-a (EI, 2013: 20), što je procenat sličan onom u Sloveniji i još uvijek je unutar raspona izdvajanja u zemljama sa umjerenom potrošnjom. Neke zemlje u tranziciji troše znatno manje na socijalnu zaštitu (Bugarska, Latvija, Litvanija i Rumunija), dok većina kontinentalnih članica EU imaju puno velikodušnija izdvajanja za socijalnu zaštitu. Austrija, Njemačka i Francuska, na primjer, troše otprilike jednu četvrtinu svog BDP-a na socijalnu zaštitu. Ukupna potrošnja na socijalnu zaštitu u BiH slična je onoj u susjednim zemljama kao što su Hrvatska, Mađarska i Srbija.

8 Vaughan, E. J. (1965) Social insurance in Yugoslavia, *The Journal of Risk and Insurance* (Socijalno osiguranje u Jugoslaviji, *Žurnal za rizik i osiguranje*), 32(3): 385-393.

9 Kako je ranije objašnjeno, rashodi za socijalnu zaštitu uključuju rashode i za sistem socijalne sigurnosti i za sistem socijalne pomoći. Socijalna sigurnost je sistem zaštite od socijalnih rizika koji se zasniva na doprinosima za socijalno osiguranje, dok je sistem socijalne pomoći osmišljen da pruži zaštitu licima koja nisu osigurana od socijalnih rizika kroz doprinose za socijalnu sigurnost. Socijalna pomoć obično pruža minimalnu mrežu socijalne sigurnosti za najsiromašnije članove društva.

Slika 2: Ukupna potrošnja na prava socijalne zaštite kao % BDP-a u 2011.



Izvor: Međunarodni monetarni fond (2013): *Finansijska statistika o vladama* (Izdanje: mart 2013.).¹⁰ Napomena: Ime varijable u bazi podataka MMF-a glasi "Prava socijalne zaštite kao procenat BDP-a", a šifra varijable je [GF_942_CC_GG_27_GDP]

Pored ukupnog nivoa potrošnje, važno je napomenuti da su nadležnosti u oblasti socijalne zaštite prenesene na nivo entiteta i kantona, što dovodi do značajnih teritorijalnih razlika i neujednačenosti u naknadama i uslugama u zavisnosti od toga gdje korisnik živi (EC 2008a). Na primjer, iznos dječjeg dodatka uveliko se razlikuje između kantona u FBiH, što dovodi do percepcije nepravde (OSCE 2012). Štaviše, ostvarivanje prava na socijalnu pomoć često se zasniva na kriterijima pripadanja određenoj kategoriji što vodi ka diskriminaciji pojedinih marginalizovanih i ugroženih grupa koje nisu priznate kao kategorija koja ispunjava potrebne uslove (EC 2008a).

U ovom izvještaju se uzimaju u obzir razlike između raznih nivoa vlasti, uključujući nivo BiH, FBiH i kantone u Federaciji, RS, kao i opštine u cijeloj zemlji, koje imaju određene nadležnosti u oblasti socijalne zaštite i inkluzije. Obuhvatili smo sljedeće klase socijalne zaštite: bolest i invalidnost, porodica i djeca, nezaposlenost, socijalna isključenost. Nismo obuhvatili pitanje penzija (klasa starosne i porodične penzije), jer se ovaj izvještaj uglavnom fokusira na socijalnu zaštitu djece i omladine. Isto tako nismo obuhvatili klasu stambenog zbrinjavanja u okviru izdvajanja za socijalnu zaštitu.

3.1. Okvir politika za socijalnu zaštitu u BiH

Nadležnosti za socijalnu zaštitu i socijalnu inkluziju su uglavnom decentralizovane na nivou FBiH, RS, Distrikta i kantona. Na nivou BiH, Ministarstvo civilnih poslova je nadležno za koordinaciju planova FBiH, RS, Distrikt vlada i za međunarodne sporazume o socijalnoj sigurnosti koje je BiH

¹⁰ Dostupno na Mimas, Univerzitet u Manchesteru, DOI: <http://dx.doi.org/10.5257/imf/gfs/2013-03>.

ratifikovala. Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice je nadležno za prava raseljenih lica i povratnika. Ovo Ministarstvo prati implementaciju Aneksa VII Dejtonskog sporazuma, kao i pitanja u vezi sa svim konvencijama o ljudskim pravima koje je BiH ratifikovala. Fond za povratak BiH isplaćuje naknade povratnicima. To je jedna od nekolicine nadležnosti u oblasti socijalne zaštite koja se nalazi na nivou BiH.

Razna odjeljenja u okviru Institucija BiH, drugih agencija i vijeća vrše praćenje politika koje implementiraju FBiH, RS i Brčko Distrikt. Praćenje politika koje se odnose na izbjeglice i povratnike vrši Odsjek za programe održivog povratka u Ministarstvu za ljudska prava i izbjeglice. Institucija ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine vrši praćenje dječje zaštite i politika koje se tiču lica sa invaliditetom. Vijeće za djecu BiH u okviru Ministarstva za ljudska prava i izbjeglice vrši praćenje implementacije nacionalnog Plana za djecu. Vijeće Roma vrši praćenje implementacije politike za inkluziju Roma. Agencija za ravnopravnost polova pri Ministarstvu za ljudska prava i izbjeglice vrši praćenje zakona i propisa u smislu jednakih mogućnosti.

3.2. Široka zakonska osnova za socijalnu zaštitu u BiH

U FBiH, RS, Distriktu i kantonima usvojeni su zakoni kojima se reguliše sistem socijalne zaštite u BiH. Neusklađenost postojećih zakona stvara velike probleme u svih oblastima socijalne zaštite.

U FBiH, glavni zakoni koji se odnose na socijalnu zaštitu su:

- Okvirni zakon o socijalnoj zaštiti
- Zakon o zaštiti civilnih žrtava rata
- Zakon o zaštiti porodice s djecom
- Porodični zakon

Okvirnim zakonima u FBiH uspostavljeni su minimalni nivoi socijalne podrške, koje kantoni prilagođavaju kroz posebne kantonalne zakone, usvajajući različite iznose socijalnih davanja u okviru zadatog raspona. To dovodi do velike disperzije prava iz oblasti socijalne zaštite u kantonima (OSCE 2013).

U Republici Srpskoj, glavni zakoni koji se odnose na socijalnu zaštitu su:

- Zakon o socijalnoj zaštiti
- Zakon o dječjoj zaštiti
- Porodični zakon

U Brčko Distriktu, glavni zakoni koji se odnose na socijalnu zaštitu su:

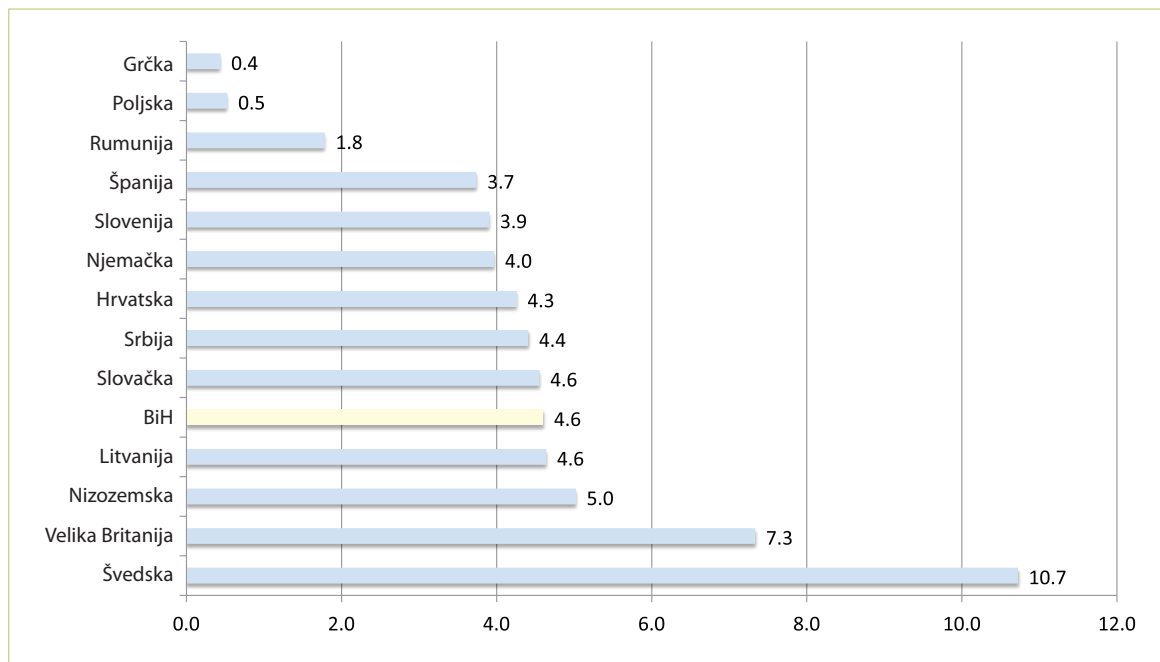
- Zakon o socijalnoj zaštiti
- Zakon o dječjoj zaštiti
- Porodični zakon

4. SOCIJALNA POMOĆ U BIH

Socijalna pomoć sastoji se od niza nedoprinosnih prava koja mogu ostvarivati pojedinci i porodice radi olakšavanja finansijskog tereta socijalnih rizika siromaštva i isključenosti. U Bosni i Hercegovini, Agencija za statistiku BiH vrši praćenje profila siromaštva stanovništva kroz Anketu o potrošnji domaćinstava (APD). Posljednja provedena anketa iz 2011. godine sadrži i modul za socijalnu uključenost.

Zemlje se razlikuju po iznosu sredstava koja posvećuju socijalnoj pomoći. U ovom pogledu u Evropi postoje tri različite grupe zemalja. Neke od njih, kao što su Grčka, Poljska i Rumunija, pružaju vrlo mali nivo socijalne pomoći. Druge zemlje, kao Velika Britanija i Švedska, pružaju vrlo velikodušne naknade. Većina zemalja nalazi se između ovih ekstrema i socijalnoj pomoći posvećuju od 3,7% do 5% BDP-a. BiH leži u ovoj grupi umjerenih potrošača, u kojoj su i druge zemlje regiona (Slovenija, Hrvatska, Srbija), kao i zemlje članice EU, Njemačka, Holandija i Španija. U BiH, sva prava iz oblasti socijalne pomoći čine 4,6% BDP-a, od čega se oko tri četvrtine isplaćuje boračkim kategorijama i njihovim porodicama (Svjetska banka, 2009: 3). Prema tome, za tradicionalnu funkciju socijalne pomoći siromašnima i socijalno isključenima izdvaja se tek nešto više od 1% BDP-a.

Slika 3 Prava iz socijalne pomoći kao % BDP-a u 2011.



Izvor: Međunarodni monetarni fond (2013): *Finansijska statistika o vladama* (Izdanje: mart 2013.). Napomena: Ime varijable u bazi podataka MMF-a glasi "Prava iz socijalne pomoći kao procenat BDP-a", a šifra varijable je [GF_942_CC_GG_272_GDP]

Neki komentatori socijalne pomoći u Bosni i Hercegovini smatraju da vlade troše preveliki iznos sredstava na ovu stavku javnih rashoda. Svjetska banka tvrdi da

"Bosna i Hercegovina troši 4 posto svog bruto domaćeg proizvoda na novčana davanja za socijalnu zaštitu koja se ne zasnivaju na osiguranju...BiH je jedan od najvećih potrošača u regionu Evrope i Centralne Azije". (SB 2009)

Iako je Svjetska banka ispravno identifikovala udio BDP-a koji odlazi na socijalne rashode¹¹, preuveličano je tvrditi da su navedeni rashodi pretjerani. Da li je to zaista tako zavisi od toga koje zemlje uzimamo za poređenje¹². Može se reći da su, budući da je BiH na putu pristupanja EU, zemlje članice EU najadekvatniji skup komparatora. Kada se gornjoj Slici 3 pridodaju i zemlje iz regiona Zapadnog Balkana, proizilazi da potrošnja na socijalnu pomoć u BiH nije ogromna, nego je u potpunosti u skladu sa uobičajenim standardima EU. Svjetska banka dalje tvrdi da je potrošnja BiH na socijalnu pomoć “fiskalno neodrživa, ekonomski neefikasna i socijalno nepravedna” (Svjetska banka 2009: iv). S obzirom da je potrošnja BiH otprilike na nivou prosjeka za EU, to bi onda značilo da se sličan sud odnosi i na zemlje članice EU, što očito nije potkrijepljeno dokazima. Argument da je potrošnja na socijalnu pomoć u BiH prekomjerna je preuzet i u drugim analizama. U svome izvještaju o socijalnoj pomoći, OSCE ponavlja istu tvrdnju prema kojoj “...BiH je zemlja koja pripada redu najvećih potrošača u smislu rashoda za socijalnu zaštitu...” (OSCE 2012: 8). S obzirom na komparativnu analizu prikazanu na Slici 3, ovakve tvrdnje treba uzimati s oprezom.

Štaviše, pošto se većina ovih rashoda izdvaja za boračke korisnike, a samo oko 1,2% BDP-a se izdvaja za socijalnu pomoć siromašnima i socijalno isključenima, uključujući porodice s djecom, može se sasvim osnovano tvrditi da je BiH jedna od onih zemalja koje najmanje troše na socijalnu pomoć, u njenoj tradicionalnoj funkciji. I zaista, kada bi se udvostručili ukupni rashodi za neboračku socijalnu pomoć porodicama i djeci, socijalno isključenim i invalidnim licima, to bi povećalo iznos ukupnih rashoda za socijalnu pomoć sa sadašnjeg nivoa od 17,1% BDP-a samo na nivo od 18,3% BDP-a, što je još uvijek u rasponu prosječne potrošnje evropskih zemalja, te je slično nivou rashoda u Slovačkoj i Srbiji. S obzirom na ogromne i rastuće potrebe za socijalnom pomoći uslijed ekonomske recesije, ovakva mjera ne čini se nerazumnom. Pored toga, dodatni rashodi bi predstavljali dobrodošao podsticaj ukupnoj potrošačkoj potražnji, i vjerovatno bi se trošili uglavnom na lokalno proizvedenu robu i usluge (pošto najsiromašniji segment društva najviše troši na takvu robu), te bi time pomogli oporavku privrede u BiH.

Dodatni problem predstavlja raspodjela davanja iz socijalne pomoći među različitim kategorijama. Jedna tvrdnja, koja se bazira na analizi iz Ankete o potrošnji domaćinstava iz 2007. godine, jeste da boračke naknade nisu efikasno usmjerene ka siromašnima, te stoga ne pružaju zaštitu od rizika siromaštva i socijalne isključenosti (Svjetska banka 2009). Problem usmjeravanja odnosno ciljanja pomoći obrađen je u nastavku izvještaja u dijelu koji govori o pojedinačnim programima socijalne pomoći i boračkim davanjima u FBiH, RS i Distriktu. Analiza uopšteno pokazuje da su dječji dodaci

11 Svjetska banka koristi termin “novčana davanja za socijalnu zaštitu koja se ne zasnivaju na osiguranju” umjesto termina “socijalna pomoć”, vjerovatno zato da bi naglasila da ovi rashodi ne obuhvataju samo tradicionalnu socijalnu pomoć za rizike siromaštva, nego i socijalna davanja ratnim vojnim invalidima i njihovim porodicama, koji su pogođeni nestandardnim socijalnim rizicima.

12 Izvor podataka za ovu međunarodnu komparativnu analizu nije jasan (Svjetska banka, 2009: Slika 1.1). Izvještaj iz 2009. godine daje kao referencu “Lindert i drugi autori (2008)”, ali taj izvor nije naveden u popisu korištene literature. Pomoću pretrage na pretraživaču Google, izvor podataka je identifikovan kao tehnička bilješka pod nazivom “Social Protection and Economic Shocks in ECA: the Social Side of the Global Economic Crisis” (Socijalna zaštita i ekonomski šokovi u Istočnoj Evropi i Centralnoj Aziji: socijalna strana globalne ekonomske krize). Međutim, tekst ove bilješke nije dostupan na internetu, a kako autori ovog izvještaja nisu uspjeli dobiti odgovor na upit o informacijama, izvor podataka Svjetske banke nije bilo moguće identifikovati.

i druga davanja socijalne pomoći relativno dobro usmjerena, dok boračka davanja nisu dobro usmjerena ka siromašnima, pa bi mogla čak biti i regresivna u smislu učestalosti. Poteškoća u analizi ovog problema leži u činjenici da podjela davanja izgleda vrlo različito u zavisnosti od toga da li su osnova za poređenje potrošačke kategorije prije transfera ili potrošačke kategorije nakon transfera. Kada se gleda kroz prizmu podjele davanja i korisnika nakon transfera, boračke naknade se zaista čine regresivnima. Ali, kada se posmatra podjela potrošnje prije transfera, onda se ne čine takvima. Može se reći da upravo podjela prije transfera treba biti predmet usmjeravanja odnosno ciljanja pomoći, pa stoga predstavlja relevantan indikator. Prema tome, tvrdnja da su boračke naknade glavni izvor nejednakosti i neefikasnosti u usmjeravanju socijalnih davanja u BiH je preuveličana i zasniva se na prilično slabim dokazima. Puno je lakše dokazati da je obuhvat tradicionalnim civilnim davanjima izuzetno nizak, što bi predstavljalo dodatni razlog da se predloži povećanje rashoda za socijalnu pomoć u BiH, a ne njihovo smanjivanje.

To nas dovodi do druge tvrdnje u vezi sa boračkim naknadama. To je tvrdnja da se preveliki dio naknada iz socijalne pomoći daje boračkim kategorijama u odnosu na druga lica u stanju potrebe. Ova tvrdnja čini se osnovanom jer otprilike tri četvrtine svih davanja po osnovu socijalne pomoći odlazi ratnim vojnim invalidima i njihovim porodicama. Potrebno je donijeti političku odluku o tome da li boračka davanja treba smanjiti ili, umjesto toga, treba povećati naknade tradicionalne socijalne pomoći u vidu dječjih dodataka i socijalne pomoći siromašnim i licima sa invaliditetom. S obzirom na to da je ranije pokazano da naknade socijalne pomoći u Bosni i Hercegovini nisu pretjerane, te da su zaista usklađene sa prosjekom u EU, kao i s obzirom na očigledne i ogromne socijalne potrebe, može se vrlo argumentovano tvrditi da je neboračku socijalnu pomoć potrebno povećati, bez obzira na to da li će doći do smanjenja boračkih davanja. Prilično nizak opšti nivo potrošnje na socijalnu zaštitu u BiH izražen kao procenat BDP-a ukazuje na to da postoji prostor za povećanje ukupne potrošnje na socijalnu pomoć, naročito u vidu dječjih dodataka i povećanja obuhvata zaštite od rizika siromaštva i socijalne isključenosti.

4.1. Socijalna pomoć u BiH

Progami socijalne pomoći u BiH donekle olakšavaju siromaštvo putem socijalnih davanja u vidu novčanih socijalnih naknada. Zbog teške ekonomske situacije, kantonalni i opštinski budžeti su smanjeni na osnovu sporazuma za hitno kreditiranje od strane MMF-a u okviru "Stand-by aranžmana". Slijedom toga mnogi kantoni su suočeni sa budžetskim deficitom koji trebaju zatvoriti, pa se u nekim slučajevima planiraju zadužiti kod komercijalnih banaka¹³.

Zakoni o osnovama socijalne zaštite, zaštite civilnih žrtava rata definišu socijalna prava za svako lice koje nije u stanju da se brine za sebe ili koje nema osnovna finansijska sredstva i nema rodbine koja bi se brinula o njemu, kao i za lica koja se iznenada nađu u stanju potrebe zbog prisilnog preseljenja, repatrijacije, smrti hranitelja porodice, bolesti, prirodne katastrofe ili puštanja iz zatvora. Odobravanje zahtjeva za ostvarivanje prava i kasnije usluge socijalne zaštite vrše se putem opštinskih Centara za socijalni rad (CSR). Socijalna pomoć (poznata kao "stalna novčana pomoć") predstavlja

13 Intervju održan u Ministarstvu finansija FBiH, 05.03.2013.

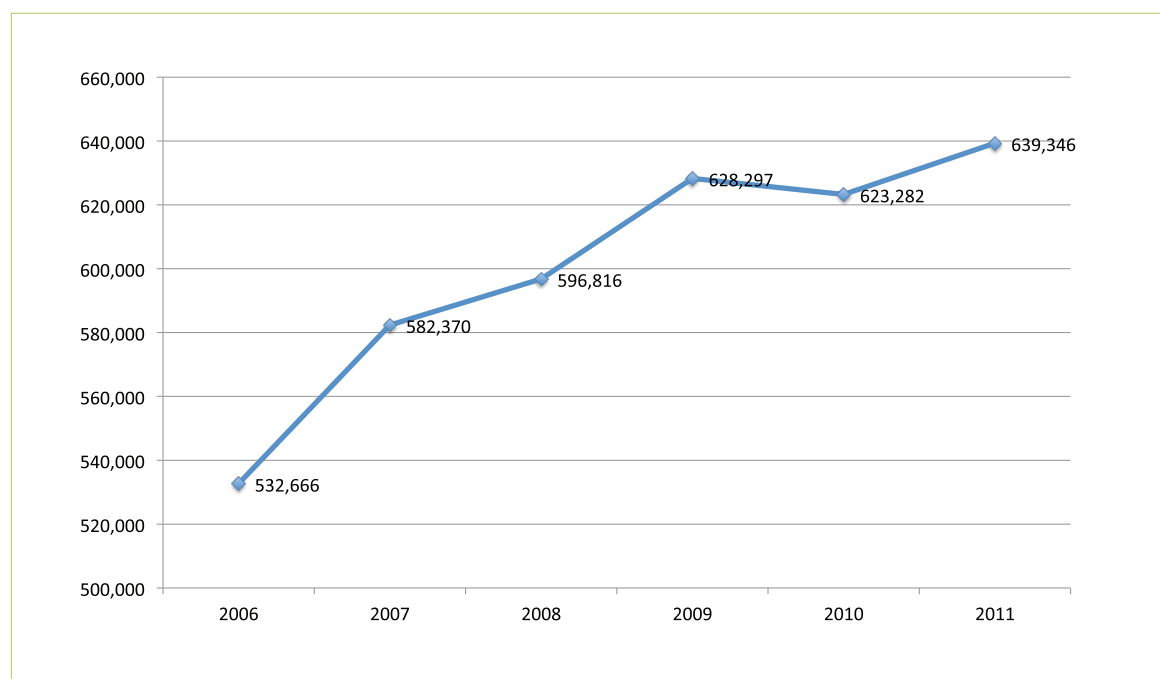
novčanu naknadu koju daju CSR-ovi onim licima koja nemaju drugih sredstava za život. Drugi oblici pomoći su jednokratna pomoć i posebne naknade kojima se pokrivaju osnovni troškovi kao što su hrana, dječja odjeća za školu, te naknade za njegu, ogrjev, odjeću i obuču.

Tabela 3: Sistemi socijalne pomoći u BiH

Uslov	Nesposobnost za rad, nema drugih izvora prihoda
Program	Novčano davanje zasnovano na imovinskom cenzusu. Obuhvata socijalnu pomoć za siromašne i invalidnine za boračke i neborračke invalide
Odgovorna organizacija	Nadzor: U FBiH: Ministarstvo za rad i socijalnu politiku U RS: Ministarstvo zdravlja i socijalne zaštite U BD: Odjeljenje za zdravstvo i ostale usluge Nosilac aktivnosti: Centri za socijalni rad (FBiH 72, RS 45 i Distriktu)
Kategorije korisnika	Siromašna lica (stalna novčana pomoć), lica sa invaliditetom koji nije povezan sa ratnim zbivanjima, civilne žrtve rata
Izvori sredstava	FBiH, RS, Distrikt i kantonalni budžeti

U posljednjih nekoliko godina, pod pritiskom ekonomske krize, Centri za socijalni rad (CSR) rade na sve većem broju predmeta koji su povezani sa siromaštvom ili invaliditetom. Dvije trećine predmeta povezani su sa potrebom za zdravstvenim osiguranjem, a samo jedna desetina se odnosi na lica sa mentalnim ili fizičkim invaliditetom.

Slika 4: Broj predmeta u CSR u BiH

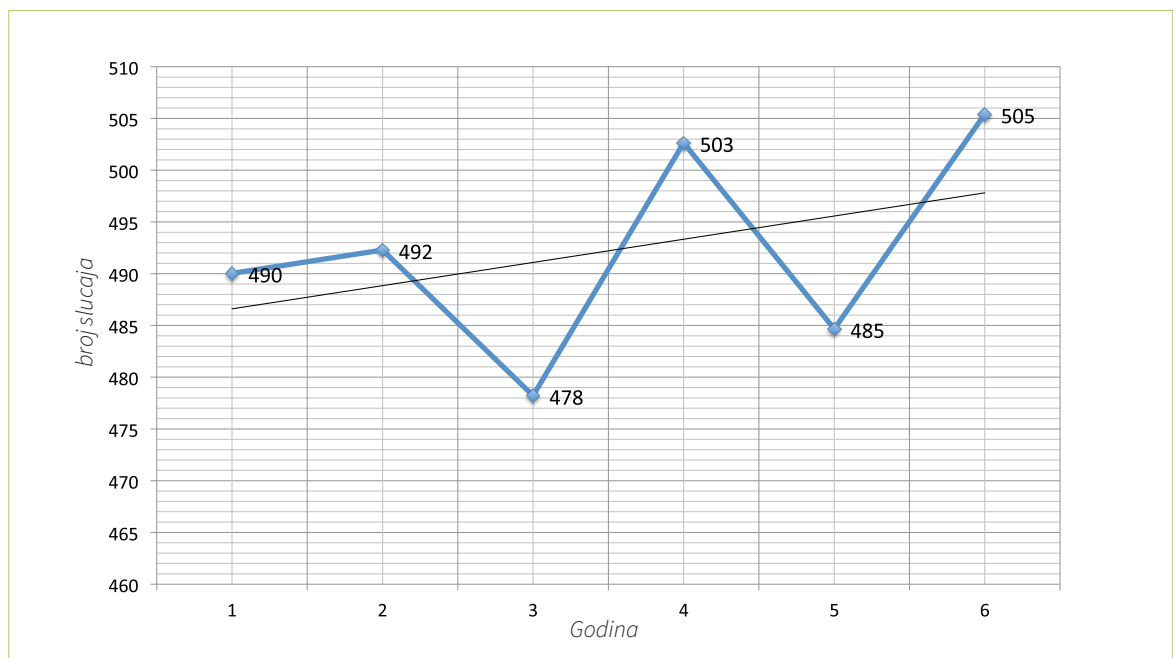


Izvor: BHAS (2012) *Socijalna zaštita 2006-2011, Prvo izdanje, TB 07, Sarajevo: Agencija za statistiku Bosne i Hercegovine*

U 2011. godini, CSR-ovi su radili sa gotovo pola miliona odraslih korisnika, od koji više od jedne trećine (36%) nisu imali dovoljno sredstava za život, a gotovo polovini je bilo potrebno zdravstveno osiguranje (45%). Druge potrebe korisnika odnosile su se na mentalni ili fizički invaliditet (8%), društveno neprihvatljivo ponašanje (2%), te mentalna oboljenja (1,6%). Broj odraslih lica sa mentalnim ili fizičkim invaliditetom, iako je relativno mali, povećao se za 27% od 2006. godine, dok se broj lica sa mentalnim oboljenjima povećao za 33%. Nasuprot tome, broj korisnika koji primaju pomoć smanjio se za više od jedne četvrtine (27%). Moguće je da je smanjivanje prava izbjegnuto razvrstavanjem korisnika u druge kategorije.

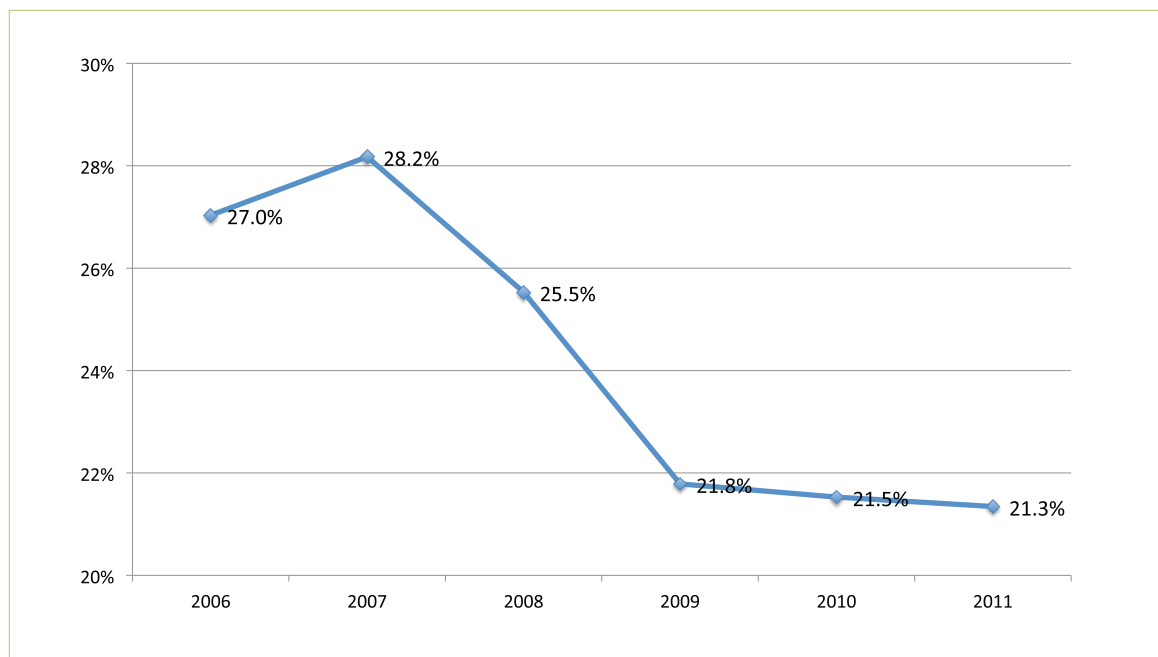
Kako se broj predmeta povećavao, tako su i vlasti povećale broj zaposlenih u CSR-ovima, ali nedovoljno da bi bili u stanju da odgovore na potražnju. Zbog toga se prosječan broj predmeta po socijalnom radniku povećao sa 490 korisnika po socijalnom radniku u 2006. godini na 505 u 2011. godini (pogledati Sliku 5).

Slika 5: Broj korisnika po socijalnom radniku u CSR-ovima u BiH



Izvor: BHAS (2012) *Socijalna zaštita 2006-2011, Prvo izdanje, TB 07, Sarajevo: Agencija za statistiku Bosne i Hercegovine*

I pored vrlo velikog broja korisnika koje primaju Centri za socijalni rad, relativno malo ih prima socijalnu pomoć, a broj korisnika prava na pomoć je tokom krize opao uprkos činjenici da se broj lica u stanju potrebe povećao. Naime, premda se broj korisnika stalne novčane pomoći povećao sa 13.819 u 2006. godini na 16.153 u 2011. godini, broj lica koja primaju posebne naknade pao je sa 2.320 u 2006. godini na 1.400, broj korisnika jednokratne pomoći pao je skoro za trećinu sa 49.132 na 34.737, a broj lica koja primaju naknadu za hranu, ogrjev, odjeću i obuću pao je sa 26.284 u 2006. godini na 10.974. Veliki broj korisnika ostvaruje pravo na naknadu za njegu drugog lica (27.442 u 2011. godini). Isto tako, 4.385 roditelja primilo je naknadu za školsku odjeću svoje djece.

Slika 6: Udio lica u stanju potrebe koja primaju pomoć

Izvor: BHAS (2012) *Socijalna zaštita 2006-2011, Prvo izdanje, TB 07, Sarajevo: Agencija za statistiku Bosne i Hercegovine (izračun od strane autora)*

Uprkos povećanju broja djece i odraslih lica u stanju potrebe, obuhvat pravima iz socijalne pomoći opadao je tokom perioda od 2006. godine naovamo (pogledati Sliku 6).

4.1.1. Nedostaci u sistemu socijalne pomoći u BiH

Za razliku od mnogih evropskih zemalja, Bosna i Hercegovina nema program pomoći za materijalno zbrinjavanje.

U FBiH, RS, Distriktu i kantonima, CSR-ovi su često kadrovski nepopunjeni i nedostaje im stručnih lica i kapaciteta za efikasno praćenje predmeta. Prema mišljenju predstavnika NVO-a, socijalni radnici u CSR-ovima nisu dovoljno edukovani da efikasno obavljaju svoj posao¹⁴. Zbog toga usmjeravanje odnosno ciljanje naknada na osnovu imovinskog cenzusa ponekad zna biti dosta nasumično. Organizacija za sigurnost i saradnju u Evropi (OSCE) je kritična prema ustroju sistema socijalne pomoći, tvrdeći da nejednakosti u pravima različitih kategorija stvaraju strukturalne nejednakosti i značajno doprinose siromaštvu i socijalnoj isključenosti (OSCE 2012).

Na osnovu analize iz APD iz 2007. godine, Svjetska banka navodi da je obuhvat pravima iz socijalne pomoći slab jer samo mali procenat najsiromašnijeg kvintila stanovništva dobija pomoć, a slabo je i usmjeravanje pomoći jer relativno mali dio rashoda za socijalnu pomoć dolazi do najsiromašnijih kvintila stanovništva. Prema istraživanju iz jednog izvještaja Svjetske banke, uticaj socijalne pomoći na siromaštvo u BiH je mali i doveo je do smanjenja broja siromašnih za samo 6%, dok dječji dodatak

¹⁴ Radionica održana sa predstavnicima NVO-a, 09.04.2013.

nema velikog uticaja na siromaštvo¹⁵. U analizi podataka iz Ankete o potrošnji domaćinstava iz 2007. godine, Chzen (2008) je pokazala da bi se i apsolutno i relativno siromaštvo povećalo za manje od jedan posto ukoliko se dječji dodatak ne bi isplaćivao zbog malog obuhvata.

Pored toga, brojni su primjeri ugroženih kategorija stanovništva koje nisu obuhvaćene socijalnom pomoći zbog nedostataka u zakonodavnom i regulatornom okviru. Lica sa mentalnim oboljenjem kojima je potrebna pomoć drugih lica su izložena diskriminaciji jer postojeći zakonodavni okvir za njih ne predviđa status lica sa posebnim potrebama, čime su isključeni iz sistema socijalne pomoći. Štaviše, ne mogu im se pružiti ni formalni oblici zaštite u ustanovama ili dnevnim centrima zbog složenih odnosa između kantonalnih budžeta i nedostatka koordinacije između sistema zdravstvene zaštite i sistema socijalne pomoći.

Značajan problem predstavlja i destimulacija za rad povezana sa socijalnom pomoći. Prema mišljenju predstavnika NVO-a¹⁶, ako lice sa invaliditetom prihvati neki privremeni posao, gubi pravo na stalnu pomoć. To ukazuje na to da je potrebno obratiti pažnju na pitanje prilagođavanja sistema kako bi se otklonila destimulacija za rad i rad učinio 'isplativim'.

4.1.2. *Socijalna pomoć u FBiH*

Okvir politika za socijalnu pomoć u FBiH

Prava iz socijalne pomoći u Federaciji Bosne i Hercegovine su:

- Stalna novčana pomoć (SNP)
- Pomoć za lica sa invaliditetom koji nije povezan sa ratnim zbivanjima
- Pomoć za civilne žrtve rata
- Zdravstveno osiguranje za korisnika i članove porodice

U 2009. godini naknade za boračke kategorije i civilne invalide činile su više od polovine svih prava iz socijalne pomoći. Prava iz socijalne pomoći zasnovana na cenzusu i dječji dodatak čine samo 15% odnosno 17% svih davanja za socijalnu pomoć.¹⁷

Zakonodavni okvir za socijalnu pomoć u FBiH

- Zakon o osnovama socijalne zaštite, zaštite civilnih žrtava rata i zaštite porodice s djecom (Službene novine Federacije BiH 36/99), sa izmjenama i dopunama u 2004., 2006. i 2009. godini (Službene novine FBiH 54/04, 39/06 i 14/09)
- Dopunjen kroz 10 kantonalnih zakona iz iste oblasti

Kantonalnim zakonima iz oblasti socijalne zaštite utvrđeni su iznosi i uslovi za primanje redovne socijalne pomoći. Međutim, pojedini kantoni nisu usvojili odgovarajući zakon (OSCE 2012).

15 WB (2009) "Protecting the poor during the global crisis: 2009 BiH poverty update" (Zaštita siromašnih tokom globalne krize: informacije o siromaštvu u BiH za 2009.), Izvještaj br. 51847, str. 45.

16 Radionica održana sa predstavnicima NVO-a, Sarajevo, 09.04.2013.

17 Svjetska banka (2009: 6)

Realizacija socijalne pomoći u BiH

Socijalna pomoć se realizuje kroz 72 opštinska Centra za socijalni rad (CSR).

Uslovi za ostvarivanje prava na socijalnu pomoć u FBiH

Prema Zakonu o osnovama socijalne zaštite, zaštite civilnih žrtava rata i zaštite porodice s djecom, korisnici stalne novčane pomoći (SNP) su lica koja se nalaze u “stanju socijalne potrebe”, odnosno (i) djeca bez roditeljskog staranja ili djeca čiji razvoj je ometen porodičnim prilikama, (ii) lica sa invaliditetom i lica ometena u fizičkom ili psihičkom razvoju, (iii) materijalno neosigurana i za rad nesposobna lica, (iv) stara lica bez porodičnog staranja, (v) lica sa društveno negativnim ponašanjem, te (vi) lica i porodice kojima je potrebna socijalna zaštita.

Pomoć za neratne invalide i civilne žrtve rata pruža su u obliku invalidnine, dodatka za njegu i pomoć od strane drugog lica i ortopedskog dodatka. Ove naknade odnosno dodaci nisu podložni imovinskom cenzusu, ali su uslovi koje je potrebno ispuniti strogo postavljeni. Neratni invalidi imaju pravo na novčanu naknadu samo ako ih procenat njihovog tjelesnog oštećenja svrstava u kategoriju invalida sa više od 90% tjelesnog oštećenja, dok civilne žrtve rata imaju pravo na novčanu naknadu pod uslovom da imaju 60% tjelesnog oštećenja.

Prava iz socijalne pomoći u FBiH¹⁸

Iznos stalne novčane pomoći (SNP) zavisi od broja članova porodice i podložan je imovinskom cenzusu u smislu mjesečnih prihoda po članu porodice. Kantonalnim propisima utvrđuje se vrijednost novčanih i drugih oblika pomoći, te uslovi i postupak za ostvarivanje prava (pogledati tabelu 4). Iznos SNP kreće se od 10% do 20% prosječne neto plate, ili u iznosu potrebnom da se porodični prihodi dovedu na taj nivo.¹⁹ Međutim, neki kantoni i opštine nisu u stanju da izvršavaju ove obaveze. Raspon iznosa koji se isplaćuje varira od kantona do kantona, a najviši iznosi se isplaćuju u Kantonu Sarajevo i Tuzlanskom kantonu. Broj korisnika smanjen je izmjenom zakona u 2009. godini na samo 40.000, pri čemu je nivo naknada povećan kako bi se zaštitili oni u stanju najveće potrebe.

18 Svi podaci u ovom dijelu preuzeti su iz baze podataka MISSCEO ako nije drugačije navedeno

19 OSCE (2012: 12)

Tabela 4: Novčana pomoć u skladu sa Zakonom o osnovama socijalne zaštite, zaštite civilnih žrtava rata i zaštite porodice s djecom

Kanton	Novčana i druga materijalna pomoć				Osposobljavanje za život i rad	Smještaj u drugu porodicu		Smještaj u ustanovu	
	Stalna novčana pomoć	Novčana naknada za tuđu pomoć i njegu	Druga materijalna pomoć			Djeca	Punoljetna lica	Djeca	Punoljetna lica
Unsko-sanski	54 KM	50 KM	100 KM		25 KM	250 KM	220 KM	300 KM	620 KM
Posavski	54 KM	-	100 do 300 KM		-	-	-	-	-
Tuzlanski	120 i 36 KM	160,00 i 80,00 KM	-		-	482 KM	402 KM	-	-
Zeničko-dobojski	83 i 112,40 KM	66,95 i 133,95	30 do 400 KM		-	107,30 do 195 KM	107,30 do 195 KM	-	-
Bosansko-podrinjski	-	-	-		-	-	-	-	-
Srednjo-bosanski	100 KM	-	30 do 467 KM		-	401 KM	401 KM	350 do 520 KM	121 do 1.000 KM
Hercegovačko-neretvanski	100 KM	-	95 do 400 KM	100 KM		233 do 300 KM	49,75 do 300 KM	552 do 700 KM	519 do 780 KM
Zapadno-hercegovački	72 KM	36 KM	-	500 KM		300 KM	400 KM	500 KM	650 KM
Kanton Sarajevo	120 KM	93 KM	-	120 KM		476 KM	-	456 KM	655 KM
Kanton 10	100 KM	-	-	-		627 KM	730 KM	300 KM	800 KM

Napomena: podaci su za 2011. godinu, a izvor podataka su izvještaji kantonalnih Ministarstava za socijalnu zaštitu

S obzirom na činjenicu da je nivo SNP-a nedovoljan da se dostigne prag siromaštva, pripremljen je novi nacrt Zakona o socijalnoj zaštiti i socijalnom minimumu kojim će se predvidjeti isplata SNP-a tokom ograničenog perioda (devet mjeseci) u skladu sa raspoloživošću i nivoom prihoda, bez obzira na sposobnost za rad.²⁰ Cilj nacrta zakona jeste da se osigura standardan minimalni prihod na teritoriji cijele Federacije u iznosu od 80 KM mjesečno.

20 OSCE (2012: 17)

Invalidnina koja se isplaćuje neratnim invalidima kreće se od 219 KM do 396 KM mjesečno.²¹ Neki kantoni isplaćuju socijalnu pomoć za invalide-civilne žrtve rata na nivou od 30% prava. Iznos naknada koji primaju civilne žrtve rata veći je od onog koji primaju neratni civilni invalidi. U 2009. godini invalidnine za neratne invalide činile su više od polovine potrošnje na civilna prava iz socijalne pomoći.

U tabeli 5 prikazana je podjela prava iz socijalne pomoći po socio-ekonomskim kategorijama u FBiH, mjerena kvintilima rashoda za potrošnju. Ukupno gledano, samo 2,4% lica koja su učestvovala u anketi primaju socijalnu pomoć u FBiH, što obuhvata SNP, invalidninu za neratne invalide i invalidninu za civilne žrtve rata. Tabela pokazuje da se podjela odnosno procenat kako korisnika tako i prava smanjuje sa nivoom potrošnje, naročito u dva gornja kvintila, to jest da je sistem prava progresivan i 'usmjeren' na siromašne. Ovo je izvanredan rezultat s obzirom da invalidnine nisu podložne imovinskom cenzusu. On sugerise da se najveći dio 'ostale' socijalne pomoći isplaćuje kao SNP koja je zasnovana na cenzusu, te da je u ovom slučaju, za razliku od dječjeg dodatka, imovinski cenzus dosta efikasan. Treba ipak primijetiti da je pouzdanost ovih podataka upitna budući da su korisnici ovih prava činili samo 2,4% uzorka.²²

Tabela 5. Podjela prava iz socijalne pomoći u FBiH (grupe potrošnje nakon transfera)

	Ukupno	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5
Obuhvat	2,4	3,7	3,4	2,9	1,2	0,8
Podjela korisnika	100,0	31,0	28,2	24,3	10,0	6,5
Podjela naknada	100,0	25,1	25,9	29,2	8,6	11,2

Izvor: Svjetska banka (2009) Tabele AA6, AA9, AA12. Napomena: Q1 je najniži kvintil potrošnje; Q5 je najviši kvintil potrošnje. Prava obuhvataju SNP, neratne invalidnine, invalidnine za civilne žrtve rata

4.1.3. Socijalna pomoć u RS

Okvir politika za socijalnu pomoć u RS

Isplate socijalne pomoći finansiraju se fiskalnim transferima Vlade RS prema opštinama. Za potrebe fiskalnih transfera opštine su podijeljene u pet kategorija, od najrazvijenijih do najnerazvijenijih.

Zakonodavni okvir za socijalnu pomoć u RS

- Zakon o socijalnoj zaštiti (2012)²³

Ministarstvo zdravlja i socijalne zaštite RS prati učinak novog Zakona u svim sektorima kroz izvještaje

21 OSCE (2012: 13)

22 U okviru APD iz 2007. godine, intervjuisano je 7.468 domaćinstava, tako da 2,4% predstavlja 179 slučajeva. To znači da potencijalno ima samo 35 slučajeva po ćeliji, što je na granici statističke pouzdanosti.

23 Potpuna analiza novog zakona data je u EI (2013).

o zadovoljstvu korisnika, premda su sredstva za provođenje takvih anketa ograničena. Cilj je da se identifikuju razlike između opština i gradova te da se prikupljene informacije koriste za izmjene u raspodjeli transfera kako bi se otklonile nejednakosti.²⁴

Realizacija socijalne pomoći u RS

Četrdeset pet Centara za socijalni rad realizuju program socijalne pomoći, a one opštine koje nemaju CSR imaju vlastita odjeljenja za socijalnu zaštitu.

Uslovi za ostvarivanje prava u RS

Stalna novčana pomoć (SNP) je novčana naknada koja se isplaćuje pod uslovom da korisnik nema drugih izvora prihoda, nema srodnike koja ga mogu izdržavati i nesposoban je za rad. Ova naknada podložna je imovinskom cenzusu.

Invalidnine se ne zasnivaju na imovinskom cenzusu, ali je zato jedina naknada koje je na raspolaganju dodatak za pomoć i njegu drugog lica i dostupna je samo za lica sa teškim invaliditetom.

Prava iz socijalne pomoći u RS²⁵

Program socijalne pomoći obuhvata:

- Stalnu novčanu pomoć
- Zdravstveno osiguranje za korisnika i članove porodice

Prema novom zakonu, stalna novčana pomoć obračunava se u odnosu na prosjek plate iz prethodne godine, koji je za 2013. godinu iznosio 818 KM mjesečno (EI, 2013: 5). Visina novčane pomoći utvrđuje se u nivou od 15% osnovice za jednočlanu porodicu (tj. 163 KM mjesečno), 20% za porodicu sa dva člana, 24% za porodicu sa tri člana, 27% za porodicu sa četiri člana i 30% za porodicu sa pet i više članova. Ova pomoć nadopunjena je drugim pravima kao što su subvencije za potrošnju električne energije. Novi prijedlog Zakona o socijalnoj zaštiti predviđa povećanje iznosa SNP na 120 KM i povećanje prihodnog praga do kojeg je pomoć dostupna.

Invalidnina se isplaćuje licima koja pružaju njegu u iznosu od 41 KM mjesečno.²⁶

U tabeli 6 prikazana je podjela prava iz socijalne pomoći po socio-ekonomskim kategorijama, mjerena kvintilima rashoda za potrošnju.

24 Intervju održan u Ministarstvu zdravlja i socijalne zaštite RS, 06.03.2013.

25 Svi podaci u ovom dijelu preuzeti su iz baze podataka MISSCEO ako nije drugačije navedeno

26 OSCE (2012: 14).

Tabela 6. Podjela prava iz socijalne pomoći u RS (grupe potrošnje nakon transfera)

	Ukupno	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5
Obuhvat	1,8	4,0	1,9	1,0	0,9	0,8
Podjela korisnika	100,0	46,0	21,9	11,8	10,6	9,7
Podjela naknada	100,0	47,7	7,5	16,8	16,9	11,2
Podjela naknada (grupe prije transfera)	100,0	56,1	20,3	9,1	8,1	6,5

Izvor: Svjetska banka (2009) Tabele AA6, AA9, AA12. Napomena: Q1 je najniži kvintil potrošnje; Q5 je najviši kvintil potrošnje. "Obuhvat" je procenat stanovništva u svakoj grupi odnosno kategoriji koja prima transfer odnosno naknadu. Prava obuhvataju SNP, neratne invalidnine, invalidnine za civilne žrtve rata

Ukupno gledano, samo 1,8% lica koja su učestvovala u anketi primaju socijalnu pomoć u RS. Tabela pokazuje da se podjela odnosno procenat kako korisnika tako i prava smanjuje sa nivoom potrošnje, odnosno da je sistem progresivan i 'usmjeren' na siromašne. Ovo je tačno bez obzira da li se kvintili definišu prije transfera naknada ili nakon transfera naknada. Izvanredno je da su naknade tako progresivne i dobro usmjerene iako za invalidnine nije predviđen imovinski cenzus. To sugerise da se najveći dio pomoći isplaćuje kao SNP koja je zasnovana na cenzusu, te da je u ovom slučaju, za razliku od dječjeg dodatka, imovinski cenzus dosta efikasan. Treba ipak primijetiti da je pouzdanost ovih podataka upitna budući da su korisnici ovih prava činili samo 1,8% uzorka.²⁷

4.1.4. Socijalna pomoć u Brčko Distriktu

Okvir politika za socijalnu pomoć u BD

Sistem socijalne pomoći finansira se iz budžeta Brčko Distrikta.

Zakonodavni okvir za socijalnu pomoć u BD

- Zakonu o socijalnoj zaštiti Brčko Distrikta (Službeni glasnik Brčko Distrikta br. 01/03 i 04/04)

4.2. Pomoć za porodice sa djecom

Zakonima o zaštiti porodica u BiH reguliše se isplata dodataka za djecu i porodice koji se realizuju kroz opštinske Centre za socijalni rad (CSR) i Javni fond za dječju zaštitu u Republici Srpskoj, sa izuzetkom Sarajevskog kantona gdje opštine isplaćuju dodatke za djecu.

²⁷ U okviru APD iz 2007. godine, intervjuisano je 7.468 domaćinstava, tako da 1,8% predstavlja 134 slučaja. To znači da potencijalno ima samo 27 slučajeva po ćeliji, što je na granici statističke pouzdanosti.

Tabela 7: Sistemi pomoći za porodice sa djecom u BiH

Uslov	Porodice koje imaju djecu
Program	Novčano davanje zasnovano na imovinskom cenzusu. Obuhvata dječji dodatak, naknada plate majci za vrijeme dok odsustvuje sa posla i druge naknade (kao na primjer jednokratnu novčanu pomoć)
Odgovorna organizacija	Nadzor: U FBiH: Ministarstvo za rad i socijalnu politiku U RS: Ministarstvo zdravstva i socijalne zaštite/Javni fond za dječju zaštitu U BD: Odjel za zdravstvo i ostale usluge Nosilac aktivnosti: Centri za socijalni rad i Javni fond za dječju zaštitu u RS (FBiH 72; RS 45 i Distrikt)
Kategorije korisnika	Porodice koje imaju djecu
Izvori sredstava	FBiH, RS, Distrikt i kantonalni budžeti

CSR i Javni fond za dječju zaštitu u RS su odgovorni za isplatu dječjih dodataka i niza drugih prava za porodice sa djecom, uključujući porodijske naknade. Oni isto tako pružaju pomoć porodicama sa djecom koja žive u siromaštvu i djeci bez roditeljskog staranja. Otprilike jedna četvrtina predmeta u CSR su povezani sa djecom koja pate od raznih oblika ugroženosti. Broj tih predmeta povećao se sa 150.851 u 2006. godini na 173.791 u 2011. godini. Ovakvi predmeti dolaze do CSR zbog porodičnih prilika odnosno materijalne uskraćenosti, ili zbog toga što njihovi roditelji nisu u stanju da se za njih staraju zbog služenja zatvorske kazne ili zbog hroničnih oboljenja. .

4.2.1. Pomoć za porodice sa djecom u FBiH

Okvir politika za pomoć porodicama sa djecom u FBiH

Prava iz socijalne pomoći u Federaciji Bosne i Hercegovine su:

- Dječji dodatak
- Naknada plate majci za vrijeme dok odsustvuje sa posla
- Druge novčane naknade (kao na primjer za novorođenčad)

Prava iz socijalne pomoći zasnovana na cenzusu i dječji dodatak čine samo 15% odnosno 17% svih davanja za socijalnu pomoć.²⁸

Ministarstvo rada i socijalne politike saraduje sa UNICEF-ovim projektom SPIS u cilju pružanja podrške dječjoj zaštiti na lokalnom nivou kroz projekte u oblasti obrazovanja i dječje zaštite, razvojem međuresornih metoda za unapređenje položaja djece²⁹. Ovo ministarstvo implementira akcioni plan u vezi sa Strategijom zaštite djece bez roditeljskog staranja (2006-16). Koordinaciono tijelo na nivou kantona radi na pitanju deinstitutionalizacije kako bi se smanjio broj djece zbrinute u ustanovama.

²⁸ Svjetska banka (2009: 6)

²⁹ Intervju održan u Ministarstvu rada i socijalne politike FBiH, 04.03.2013.

Zakonodavni okvir za pomoć porodicama sa djecom u FBiH

- Zakon o osnovama socijalne zaštite, zaštite civilnih žrtava rata i zaštite porodice s djecom (Službene novine Federacije BiH 36/99), sa izmjenama i dopunama u 2004., 2006. i 2009. godini (Službene novine FBiH 54/04, 39/06 i 14/09)
- Dopunjen kroz kantonalne zakone u nekim, ali ne svim kantonima

Prema navodima predstavnika Ministarstva rada i socijalne politike, Federacija je nadležna za dječje dodatke i porodijske naknade³⁰, dok prema navodima predstavnika Ministarstva finansija FBiH, Federacija nemaju puno uticaja nad kantonalnim nadležnostima za dječji dodatak.³¹

Realizacija pomoći za porodice sa djecom u FBiH

Dječji dodatak se realizuje kroz 72 opštinska Centra za socijalni rad (CSR).

Uslovi za ostvarivanje prava na pomoć za porodice sa djecom u FBiH

Uslove za primanje dječjeg dodatka ispunjavaju roditelji, kao i djeca bez roditeljskog staranja i roditelji djece sa invaliditetom. Djeca mlađa od 18 godina imaju pravo na pomoć (do 25 godina ako su redovni studenti).

Prava porodica sa djecom u FBiH³²

Dječji dodatak isplaćuje se na nivou opština kao paušalni iznos koji se razlikuje od jednog do drugog kantona i kreće se u rasponu od 0 KM do 33 KM po djetetu mjesečno. Dječji doplatak se bazira na imovinskom cenzusu u odnosu na prihodovni prag koji varira od 62 KM do 120 KM od kantona do kantona. U Kantonu Sarajevo, na primjer, doplatak iznosi 33 KM za porodicu sa jednim djetetom koje pohađa redovno obrazovanje i gdje je prihod domaćinstva manji od 120 KM, odnosno doplatak iznosi do 50KM u slučaju djeteta bez oba roditelja ili djeteta sa smetanjama u razvoju.

Isplaćuje se i više vrsta porodijskih naknada. Porodijska naknada (naknada plate za vrijeme korištenja porodijskog odsustva) isplaćuje se po stopi od 50%-80% prosječne plate u FBiH (nema dostupnih podataka za Posavski, Srednjobosanski i Hercegovačko-Neretvanski kanton). Materinski dodatak iznosi 10-35% prosječne plate u svakom kantonu u kojem se isplaćuje (nema dostupnih podataka za Tuzlanski, Hercegovačko-neretvanski i Kanton 10). Novčana pomoć za vrijeme trudnoće za žene-majke koje nisu u radnom odnosu kreće se od 10% do 20% prosječne neto plate i isplaćuje se kao jednokratna pomoć.³³ Novčana pomoć za opremu novorođenog djeteta razlikuje se od kantona do kantona i iznosi od 86 KM do 1.000 KM (potvrđeno samo za Zeničko-Dobojski, Bosansko-Podrinjski i Kanton Sarajevo). Novčana pomoć u prehrani djeteta pruža se do šestog mjeseca i varira od 48 KM do 119 KM.

30 Intervju održan u Ministarstvu rada i socijalne politike FBiH, 04.03.2013.

31 Intervju održan u Ministarstvu finansija FBiH, 05.03.2013.

32 Svi podaci u ovom dijelu preuzeti su iz baze podataka MISSCEO ako nije drugačije navedeno

33 OSCE (2012: 14)

U tabeli 8 prikazana je podjela dječjeg dodatka po socio-ekonomskim kategorijama u FBiH, mjerena kvintilima rashoda za potrošnju. Svjetska banka je navedene podatke izračunala na osnovu podataka iz Ankete o potrošnji domaćinstava iz 2007. godine. Ukupno gledano, 2,9% lica koja su učestvovala u anketi primaju dječji dodatak.

Tabela 8. Podjela svih prava za djecu u FBiH (grupe potrošnje nakon transfera)

	Ukupno	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5
Obuhvat	2,9	3,1	2,7	2,9	3,2	2,9
Podjela korisnika	100,0	20,8	18,5	19,5	21,5	19,6
Podjela naknada	100,0	17,2	13,5	16,9	25,7	26,6

Izvor: Svjetska banka (2009) Tabele AA6, AA9, AA12. Napomena: Q1 je najniži kvintil potrošnje; Q5 je najviši kvintil potrošnje

Tabela pokazuje da se podjela odnosno procenat korisnika ne smanjuje sa nivoom potrošnje, odnosno da je sistem regresivan i da nije dobro 'usmjeren' na siromašne. Procenat prava čak se povećava u višim kvintilima potrošnje. S obzirom da je dječji dodatak podložan imovinskom cenzusu, činjenica da 2,9% lica u najvišem kvintilu potrošnje primaju dodatak i regresivna priroda podjele po kvintilima ukazuju na postojanje nesklada između rashoda na potrošnju i deklariranih prihoda, odnosno održava prisustvo velike sive ekonomije. Treba ipak primijetiti da je pouzdanost ovih podataka upitna budući da su korisnici ovih prava činili samo 2,4% uzorka.³⁴

4.2.2. Pomoć za porodice sa djecom u RS

Okvir politika za pomoć porodicama sa djecom u RS

Javni fond za dječju zaštitu RS, koji nudi dječji dodatak za porodice sa djecom, finansira se kroz doprinos na plate od 1,5%. Hraniteljstvo se razvija kao novi metod dječje zaštite, s tim da je potrebno pojačati kapacitete davalaca usluga³⁵. Govoreći u širem smislu, predstavnici Ministarstva zdravlja i socijalne zaštite izrazili su zabrinutost zbog sve većeg problema maloljetničke delinkvencije. Oni smatraju da je to posljedica kulturnih promjena i krize moderne porodice.³⁶

Zakonodavni okvir za pomoć porodicama sa djecom u RS

- Zakon o dječjoj zaštiti Republike Srpske (Službeni glasnik RS 04/02), sa izmjenama i dopunama iz 2008. i 2009. godine (Službeni glasnik RS 17/08, 01/09).

Zakonom su regulisana prava porodica sa djecom na primanje novčanih naknada u vidu dodatka za djecu, te je regulisana dužina roditeljskog odsustva.

Realizacija pomoći za porodice sa djecom u RS

Ministarstvo zdravlja i socijalne zaštite nadležno je za socijalnu zaštitu porodica i djece. Dječji dodaci

³⁴ U okviru APD iz 2007. godine, intervjuisano je 7.468 domaćinstava, tako da 2,9% predstavlja 216 slučajeva. To znači da potencijalno ima samo 40 slučajeva po ćeliji, što je na granici statističke pouzdanosti.

³⁵ Intervju održan u Ministarstvu zdravlja i socijalne zaštite RS, 06.03.2013.

³⁶ Ibid.

finansiraju se iz Javnog fonda za dječju zaštitu RS i realizuju se kroz 45 Centara za socijalni rad (CSR).

Uslovi za ostvarivanje prava na pomoć za porodice sa djecom u RS

Roditelji djece koji imaju prebivalište na teritoriji Republike Srpske imaju pravo na primanje dječjeg dodatka za djecu do navršenih 15 godina života, odnosno do navršenih 19 godina u slučaju djece sa smetnjama u razvoju ili djece smještene u hraniteljske porodice. Djeca starija od 19 godina imaju pravo na dječji dodatak ako su redovni studenti.

Naknade za porodice sa djecom u RS³⁷

Program pomoći za porodice sa djecom obuhvata:

- Dječji dodatak
- Naknadu u slučaju brige za dijete
- Porodiljsku naknada

Osnovni iznos dječjeg dodatka varira u zavisnosti od broja djece u porodici: Za prvo dijete: nema prava; drugo dijete: 45 KM; treće dijete: 100 KM; četvrto dijete: 45 KM; peto i više djece: nema prava³⁸. Dječji dodatak odobrava se na osnovu dokaza o niskim porodičnim primanjima. Djeca ometena u razvoju i djeca u hraniteljskim porodicama primaju osnovni iznos od 100 KM (ako nisu smještena u socijalnu ustanovu). Osim toga, nezaposleni roditelj ima pravo na poreski odbitak u iznosu od 900 KM za svakog izdržavanog člana porodice.

Naknada u slučaju brige za dijete je pravo koje mogu ostvarivati roditelji koji se brinu za dijete sa psihofičkim smetnjama u razvoju i koji imaju pravo rada na pola radnog vremena uz primanje plate za puno radno vrijeme, pri čemu razliku u iznosu isplaćuje Javni fond za dječju zaštitu (to može biti jedan od dva roditelja ili samohrani roditelj).

Isplaćuje se i više vrsta porodiljskih naknada. Porodiljska naknada (naknada plate za vrijeme korištenja porodiljskog odmora) je dominantni izdatak Javnog fonda za dječju zaštitu. Materinski dodatak se isplaćuje u iznosu od 70 KM. Novčana pomoć za opremu novorođenog djeteta isplaćuje se u iznosu od 250 KM. Za razliku od nekih kantona u FBiH, nije predviđena novčana pomoć u prehrani djeteta za novorođenčad.

Naknada za porodilje je jednokratna naknada koja se isplaćuje po rođenju djeteta u iznosu od najmanje 50% prosječne neto plate u RS u prethodnoj godini. Ona trenutno iznosi 390 KM za prvo i drugo dijete, 400 KM za treće dijete i 500 KM za četvrto dijete. Porodiljska naknada plate isplaćuje se u punom iznosu plate.

U tabeli 9 prikazana je podjela dječjeg dodatka po socio-ekonomskim kategorijama, mjerena kvintilima rashoda za potrošnju. Svjetska banka je navedene podatke izračunala na osnovu podataka iz Ankete o potrošnji domaćinstava iz 2007. godine.

³⁷ Svi podaci u ovom dijelu preuzeti su iz baze podataka MISSCEO ako nije drugačije navedeno

³⁸ Baza podataka MISSCEO

Tabela 9. Podjela svih prava za djecu u RS (grupe potrošnje nakon transfera)

	Ukupno	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5
Obuhvat	6,3	12,5	4,6	6,5	4,2	3,8
Podjela korisnika	100,0	39,4	14,5	20,5	13,5	12,1
Podjela naknada	100,0	35,4	13,1	25,8	14,6	11,2
Podjela naknada (grupe prije transfera)	100,0	35,0	17,7	17,8	15,5	14,1

Izvor: Svjetska banka (2009) Tabele AA6, AA9, AA12. Napomena: Q1 je najniži kvintil potrošnje; Q5 je najviši kvintil potrošnje. "Obuhvat" je procenat stanovništva u svakoj grupi odnosno kategoriji koja prima transfer odnosno naknadu

Tabela pokazuje da samo 6,3% lica koja su učestvovala u anketi APD primaju dječji dodatak. Pošto se podjela odnosno procenat kako korisnika tako i prava smanjuje sa nivoom potrošnje, može se smatrati da je sistem progresivan i 'usmjeren' na siromašne. S obzirom da je dječji dodatak podložan imovinskom cenzusu, činjenica da 3,8% lica u najvišem kvintilu potrošnje primaju dodatak ukazuje na postojanje nesklada između rashoda na potrošnju i deklariranih prihoda, odnosno održava prisustvo velike sive ekonomije.

4.2.3. Pomoć za porodice sa djecom u Brčko Distriktu

Okvir politika za pomoć porodicama sa djecom u BD

Univerzalni sistem dječje zaštite finansira se iz budžeta Brčko Distrikta.

Zakonodavni okvir za pomoć porodicama sa djecom u BD

- Zakonu o dječjoj zaštiti Brčko Distrikta (Službeni glasnik Brčko Distrikta br. 01/03 i 04/04)

Uslovi za ostvarivanje prava na pomoć za porodice sa djecom u BD

Roditelji djece koji imaju prebivalište na teritoriji BD ostvaruju pravo na dječju zaštitu. Djeca mlađa od 15 godina imaju pravo na zaštitu, odnosno do 26 godina ako su redovni studenti. Pravo na dječji dodatak podložno je imovinskom cenzusu sa pragom od 15% prosječnih primanja u Brčko Distriktu i katastarskim prihodom koji ne prelazi 3% prosječnog katastarskog prihoda po hektaru zemljišta.

Prava porodica sa djecom u BD³⁹

Dječji dodatak ostvaruju svi građani Brčko Distrikta koji imaju djecu i to u paušalnom iznosu od 80 KM (ili 10% prosječnih primanja u Brčko Distriktu). Iznos dodatka povećava se na 120 KM (150% osnovnog prava, bez obzira na prihode porodice) u slučaju djeteta bez roditeljskog staranja ili sa posebnim potrebama, ili djeteta koje živi sa jednim roditeljem (samohranim), ili čiji roditelj ili roditelji su invalidi sa 60% nesposobnosti za rad.

U BiH se isplaćuje i više vrsta porodijskih naknada. Porodijska naknada (naknada plate za vrijeme korištenja porodijskog odsustva) isplaćuje se iz budžeta Brčko Distrikta, pod uslovom da se vrši redovna uplata doprinosa za penzijsko i zdravstveno osiguranje. Materinski dodatak je jednokratna

39 Svi podaci u ovom dijelu preuzeti su iz baze podataka MISSCEO ako nije drugačije navedeno

naknada koja se isplaćuje po rođenju (ne i usvajanju) djeteta čiji roditelji imaju prebivalište na teritoriji BD, bez obzira na prihode porodice. Iznos dodatka je utvrđen u nivou od 25% prosječnih primanja u BD i trenutno iznosi 170,83 KM⁴⁰. Samohrani roditelj ostvaruje pravo na isplatu dodatka na nivou od 150% osnovnog iznosa. Dodatak se isplaćuje i nezaposlenim majkama tokom 3 mjeseca u iznosu od 15% prosječnih primanja u BD, a trenutno iznosi 102,50 KM⁴¹. Novčana pomoć za opremu novorođenog djeteta isplaćuje se u iznosu od 204,20 KM⁴².

4.3. Boračke naknade

Tabela 10: Sistem boračkih naknada

Uslov	Pravo može ostvarivati kategorija stanovništva: učesnici rata u BiH od 1992-1995.
Program	Novčano davanje koje nije zasnovano na imovinskom cenzusu
Odgovorna organizacija	Nadzor: U FBiH: Ministarstvo za pitanja boraca i invalida odbrambeno-oslobodilačkog rata; u RS: Ministarstvo rada i boračko-invalidske zaštite; U BD Odjejenje za zdravstvo i ostale usluge Nosilac aktivnosti: Ministarstva
Izvori sredstava	FBiH, RS i Distrikt budžeti

Na nivou BiH usvojena su tri Okvirna zakona o pravima učesnika rata u Bosni i Hercegovini od 1992-1995. godine.

- Zakon o osnovnim pravima vojnih invalida i porodica palih boraca ("Službeni list R BiH", br. 2/92 i 13/94)
- Zakon o zaštiti pripadnika teritorijalne odbrane i drugih branilaca Republike Bosne i Hercegovine ("Službeni list R BiH", br. 4/92 i 13/94)
- Zakon o izuzetnom materijalnom obezbjeđenju ratnih vojnih invalida Republike Bosne i Hercegovine ("Službeni list R BiH", br. 33/95, 37/95)

Socijalna pomoć namijenjena civilima zasniva se na potrebama, dok se naknade za ratne vojne invalide zasnivaju na kategorizaciji korisnika bez obzira na potrebe, odnosno zasnivaju se na pravima. U oba entiteta ratni vojni invalidi i članovi porodica palih boraca primaju više posebnih naknada:

- lična invalidnina (ratni vojni invalidi). Ovo pravo se ostvaruje na osnovu fizičkog invaliditeta pojedinca bez obzira na imovinsko stanje ili radni status.
- porodična invalidnina (porodica poginulog, umrlog ili nestalog). Pravo se ostvaruje na osnovu srodstva sa umrlom osobom, koja može biti pali borac ili umrli radni vojni invalid, bez obzira na imovinsko stanje ili radni status.
- Naknada za demobilisane borce. Ovo pravo se ostvaruje na osnovu učešća u ratu, bez

40 Baza podataka MISSCEO; u drugom izvoru naveden je iznos od 151,73 KM (podatke dostavio UNICEF).

41 Baza podataka MISSCEO

42 Ovja podatak dostavio je UNICEF.

obzira na imovinsko stanje. Ovo pravo prisutno je samo u FBiH.

- Novčani dodatak za dobitnika priznanja ili odlikovanja. Zakonom je propisano pravo na primanje naknada na osnovu dobijanja najviših vojnih priznanja i odlikovanja (sada je podložno imovinskom cenzusu).

Prema administrativnim podacima, 243.703 korisnika u BiH primalo je tokom 2007. godine naknade za ratne vojne invalide i članove porodica palih i umrlih boraca u prosječnom iznosu od 263 KM mjesečno (Svjetska banka 2009: 75). Zanimljivo je da je analiza podataka iz ankete APD iz 2007. godine dala niži iznos naknada, sa prosjekom od 1.213 KM godišnje (100 KM mjesečno). Ova razlika mogla bi dolaziti od nedostataka u uzorkovanju provedenom za potrebe ankete.

U tabeli 11 prikazani su neki rezultati analize podataka iz APD 2007. koju je provela Svjetska banka.

Tabela 11. Podjela boračkih naknada u BiH

	Ukupno	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5
Obuhvat	6,5	5,7	5,8	8,0	6,6	6,3
Podjela korisnika (grupe nakon transfera)	100,0	17,6	17,8	24,8	20,3	19,5
Podjela korisnika (grupe prije transfera)	100,0	28,5	19,7	19,6	15,4	16,8
Prosječni iznos transfera (godišnji)	1.213,6	1.026,6	1.185,3	976,3	1.296,7	1.623,8
Podjela naknada (grupe nakon transfera)	100,0	14,7	16,6	19,7	22,4	26,7
Podjela naknada (grupe prije transfera)	100,0	32,2	22,2	13,9	12,1	19,5

Izvor: Svjetska banka (2009) Tabele AA6, AA9, AA12 i AA23. Napomena: Q1 je najniži kvintil potrošnje; Q5 je najviši kvintil potrošnje. "Obuhvat" je procenat stanovništva u svakoj grupi odnosno kategoriji koja prima transfer odnosno naknadu. Podaci se odnose na naknade ratnim vojnim invalidima i porodicama palih i umrlih boraca.

Prikazani podaci otkrivaju velike razlike u podjeli korisnika i naknada u zavisnosti od toga da li se obračun podjele vrši prije ili nakon transfera. Podjele prije transfera su izrazito okrenute ka siromašnijim kvintilima potrošnje (Q1). Tako 28,5% korisnika dolazi iz najsiromašnijeg kvintila prije transfera u odnosu na 16,8% korisnika koji dolaze iz gornjeg kvintila. Slično tome, posmatrano prije transfera, 32,2% naknada odlazi licima koja pripadaju najsiromašnijem potrošačkom kvintilu, u poređenju sa 19,5% naknada za lica koja pripadaju gornjem potrošačkom kvintilu. Nakon što se izvrše transferi odnosno davanja, dolazi do promjene podjele kako korisnika tako i naknada, pa podjela izgleda dosta regresivna, naročito u smislu podjele naknada. Sud o tome da li je sistem boračkih naknada efikasan u borbi protiv siromaštva zavisi, dakle, od toga da li kao bolji indikator vidimo prihode prije transfera ili prihode poslije transfera. Moglo bi se reći da je potrošnja prije transfera tačan indikator za ocjenu učinaka naknada, jer bi upravo ona bila predmetom cenzusa kada bi naknade bile podložne imovinskom cenzusu. Prema ovom mjerilu boračke naknade ne čine se regresivnima.

Ova iznenađujuća razlika između dviju mjera (prije transfera i poslije transfera) vjerovatno je posljedica razlike u prosječnom iznosu koji primaju različite kvintilne grupe. Tabela pokazuje da lica iz gornjeg kvintila u prosjeku primaju 1.634 KM u poređenju sa 1.027 KM koliko primaju oni iz najnižeg

kvintila. Ova razlika je dosta začuđujuća i ukazuje na uzurpaciju prava od strane bogatijih pripadnika boračke populacije (u suprotnom bi podjela naknada bila ista u svim kvartilima).

Svjetska banka je predložila uvođenje provjere prihoda i imovine kako bi se boračke naknade ograničile u skladu sa potrebama. Vlasti u BH složile su se s ovim prijedlogom u okviru programa DPL. S druge strane, FBiH i RS nisu uveli provjeru prihoda i imovine sa izuzetkom nešto ograničenog imovinskog cenzusa, što je dovelo do manjih ušteda⁴³. Novi zakoni su usvojeni, ali ovaj proces za zaustavljen nakon što je formirana nova vlast, pa se trenutno provodi samo revizija postojećih korisnika prava u smislu nivoa invalidnosti⁴⁴. Provjera imovine mogla je ugroziti proces revizije korisnika prava, a taj proces bi se trebao okončati do kraja 2014. godine.

U sporazumu sa MMF-om, izraženim u potpisanom Pismu namjere, vlasti u BiH su pristale da neće dalje proširivati boračka prava uprkos pritisku udruženja žrtava rata koja traže da se proširi obuhvat ovim pravima. Cilj je da se trenutni nivo prava odnosno naknada zadrži, ali da se osigura da se ona neće dalje povećavati.⁴⁵

4.3.1. Boračka prava u Federaciji (FBiH)

U FBiH, 580.000 ljudi učestvovalo je u ratu. Boračke naknade se isplaćuju u korist 47.787 članova porodica vojnika koji su poginuli u toku rata, te u korist 54.000 ratnih vojnih invalida. Oko 27.000 ratnih vojnih invalida sa stepenom invaliditeta od 20%-50% primaju 20€-55€ mjesečno. Oko 600 paraplegičara prima 900€ mjesečno. Vlada FBiH ove isplate smatra kompenzacijom, a ne socijalnom pomoći. Oko 11.000 zdravih boraca mlađih od 45 godina su penzionisani uz primanja od 300 KM mjesečno (ovaj iznos je u međuvremenu umanjen za 10% u skladu sa uslovima MMF-a).

Okvir politika za boračka prava u FBiH

Ministarstvo za pitanja boraca i invalida odbrambeno-oslobodilačkog rata odgovorno je za izradu politika koje se tiču boračke populacije. U 2007. godini Vlada FBiH proširila je prava boraca, nakon čega su rashodi za socijalnu zaštitu naglo porasli.

Zakonodavni okvir za boračka prava u FBiH

- Zakon o pravima branilaca i članova njihovih porodica ("Službene novine Federacije BiH br. 33/04 i 56/05, 70/07 i 9/10)
- Zakon o posebnim pravima dobitnika ratnih priznanja i odlikovanja i članova njihovih porodica ("Službene novine Federacije BiH br. 70/05 i 61/06)
- Zakon o pravima demobilisanih boraca i članova njihovih porodica ("Službene novine Federacije BiH br. 61/06)

43 Intervju održan u Ministarstvu finansija FBiH, 05.03.2013.

44 Ibid.

45 Intervju, Ministarstvo finansija FBiH, 05.03.2013.

Administrativni okvir za boračka prava u FBiH

Ministarstvo za pitanja boraca i invalida odbrambeno-oslobodilačkog rata odgovorno je za finansijsku podršku ratnim vojnim invalidima.

Uslovi za ostvarivanje prava u FBiH

Ratni vojni invalidi ostvaruju pravo na ličnu invalidninu, dodatak za njegu i pomoć drugog lica i ortopedski dodatak. Prava također ostvaruju dobitnici priznanja i odlikovanja i porodice palih boraca.

Boračka prava u FBiH

U tabeli 12 prikazana je podjela boračkih naknada po socio-ekonomskim kategorijama, mjerena kvintilima rashoda za potrošnju. Podaci obuhvataju naknade ratnim vojnim invalidima i naknade porodicama palih i umrlih boraca. Ukupno gledano, 5,8% ispitanika koji su učestvovali u anketi primaju boračke naknade u FBiH. Iz tabele se vidi da se podjela *korisnika* nelinearno povećava sa nivoom potrošnje u obliku obrnutog U, tako da je najveći procenat korisnika zastupljen u kvintilu potrošnje Q3. Ova podjela je prilično regresivna i otkriva slabo ciljanje najsiromašnijih potrošačkih grupa. Tabela pokazuje i da se podjela *naknada* linearno povećava sa nivoom potrošnje, odnosno da je visoko regresivna i da slabo 'cilja' na siromašne. Ovo nije sasvim začuđujuće, budući da predmetne naknade nisu podložne imovinskom cenzusu.

Tabela 12. Podjela boračkih naknada u FBiH (grupe potrošnje nakon transfera)

	Ukupno	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5
Obuhvat	5,8	4,4	5,4	8,1	5,8	5,5
Podjela korisnika	100,0	15,1	18,6	27,6	20,0	18,8
Podjela naknada	100,0	11,5	15,9	23,0	23,1	26,5

Izvor: Svjetska banka (2009) Tabele AA6, AA9, AA12. Napomena: Q1 je najniži kvintil potrošnje; Q5 je najviši kvintil potrošnje. "Obuhvat" je procenat stanovništva u svakoj grupi odnosno kategoriji koja prima transfer odnosno naknadu. Podaci se odnose na naknade ratnim vojnim invalidima i porodicama palih i umrlih boraca. Za podatke date na dnu tabele u izvornom izvještaju nije označeno da se odnose na RS, ali poređenje sa opisom datim u tekstu sugerise da ovi podaci oslikavaju situaciju i u RS.

4.3.2. Boračka prava u RS

Okvir politika za boračka prava u RS

Ministarstvo rada i boračko-invalidske zaštite odgovorno je za izradu politika u vezi sa ratnim vojnim invalidima.

Zakonodavni okvir za boračka prava u RS

- Zakon o pravima boraca, vojnih invalida i porodica poginulih boraca odbrambeno-otadžbinskog rata RS (Službeni glasnik RS, br. 134/11)
- Zakon o penzijskom i invalidskom osiguranju (Službeni glasnik RS, br. 134/11)

Administrativni okvir za boračka prava u RS

Ministarstvo rada i boračko-invalidske zaštite odgovorno je za novčano pomaganje ratnih vojnih invalida.

Uslovi za ostvarivanje prava

Ratni vojni invalidi ostvaruju pravo na ličnu invalidninu, dodatak za njegu i pomoć drugog lica i ortopedski dodatak. Prava također ostvaruju dobitnici odlikovanja i porodice poginulih boraca. Ratni vojni invalidi i porodice poginulih boraca ostvaruju dodatna prava u skladu sa Zakonom o penzijskom i invalidskom osiguranju.

Naknade

Osnovica za obračun naknada je u 2009. godini utvrđena u iznosu od 1.285 KM.⁴⁶ U tabeli 13 prikazana je podjela boračkih naknada po socio-ekonomskim kategorijama u RS, mjerena kvartilima rashoda za potrošnju. Podaci se odnose i na naknade ratnim vojnim invalidima i na naknade porodicama poginulih boraca. Ukupno gledano, 7,8% ispitanika koji su učestvovali u anketi primaju boračke naknade. Iz tabele se vidi da kada se grupe potrošnje obračunavaju na osnovu stanja poslije transfera, podjela odnosno procenti kako naknada tako i korisnika povećavaju se sa nivoom potrošnje, pa je prema tome sistem visoko regresivan i slabo 'cilja' na siromašne. S druge strane, kada se kvintili definišu na osnovu stanja prije transfera, podjela naknada opada sa nivoom potrošnje, te je prema tome visoko progresivna. Izvanredno je da su naknade tako progresivne i dobro usmjerene prema grupama potrošnje prije transfera, iako za boračke naknade nije formalno predviđen imovinski cenzus. Moguće je da ova razlika u podjeli prije i poslije transfera odražava visoke iznose naknada koje se isplaćuju nekim korisnicima u gornjem kvintilu prije transfera, što ima efekat iskrivljavanja podjele u smjeru imućnijih pripadnika boračke populacije. Mada podaci nisu dostupni za entitetski nivo, za BiH u cjelini prosječni iznosi boračkih naknada kreću se od 1.026,6 KM godišnje za najsiromašniji kvintil potrošnje (Q1) do 1.623,8 KM godišnje za gornji kvintil (Q5). Ovi iznosi davanja gotovo su dvostruko veći od iznosa prava socijalne pomoći koja ostvaruju neratni korisnici, a koja se kreću od 475,2 KM godišnje za najsiromašniji kvintil do 850,9 KM godišnje za gornji kvintil. S druge strane, velika razlika između podjele prije i poslije transfera zaista izgleda neobično i moguće je da je posljedica neke specifičnosti šeme kodiranja korištene za generisanje podataka.

Tabela 13. Podjela boračkih naknada u RS (grupe potrošnje nakon transfera)

	Ukupno	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5
Obuhvat	7,8	8,4	5,8	7,9	7,4	9,4
Podjela korisnika	100,0	21,5	14,9	20,4	19,0	24,2
Podjela naknada	100,0	21,4	15,4	19,6	15,9	27,8
Podjela naknada (grupe prije transfera)	100,0	47,8	16,9	11,4	13,9	10,0

Izvor: Svjetska banka (2009) Tabele AA6, AA9, AA12 i AA23. Napomena: Q1 je najniži kvintil potrošnje; Q5 je najviši kvintil potrošnje. "Obuhvat" je procenat stanovništva u svakoj grupi odnosno kategoriji koja prima transfer odnosno naknadu. Podaci se odnose na naknade ratnim vojnim invalidima i porodicama palih i umrlih boraca. Podaci navedeni u posljednjem redu tabele preuzeti su iz tabele AA23 iz izvornog izvještaja, u kojem nisu označeni kao da se odnose na RS, ali poređenje sa opisom datim u tekstu sugerise da ovi podaci oslikavaju situaciju i u RS.

4.3.3. *Nedostaci u oblasti socijalne zaštite boraca*

Brojni borci evidentirani su kod Zavoda odnosno Službi za zapošljavanje kao nezaposleni. Pošto su naknade za nezaposlenost po iznosu blizu minimalnoj plati, korisnici nemaju motiv da traže posao. U okviru programa aktivnog tržišta rada osigurano je osposobljavanje nezaposlenih boraca kako bi se mogli vratiti na tržište rada. Nude se i subvencionirane kamatne stope za kredite novootvorenim firmama i subvencije za zapošljavanje usmjerene na poslodavce.

Svjetska banka je iznijela argument da bi boračke naknade trebale, zbog njihovog slabog usmjeravanja, biti predmetom imovinskog cenzusa. U tu svrhu je već usvojena legislativa, ali je prisutan otpor njenom provođenju. U FBiH je prepoznato da su poteškoće u mjerenju prihoda i imovine prepreka efikasnom usmjeravanju davanja⁴⁷. Imovinski cenzus ima kontroverzan status u većini zemalja. Neki tvrde da univerzalna prava stvaraju osjećaj solidarnosti i međusobnog razumijevanja, dok prava ostvarena na osnovu imovinskog cenzusa imaju suprotan efekat, odnosno stvaraju podjele i nerazumijevanje. To bi mogao biti jedan od razloga tolikom otporu uvođenju imovinskog cenzusa za boračke naknade koji je prisutan u cijeloj Bosni i Hercegovini. Univerzalna prava, čak i kada su skromnog iznosa, osiguravaju i određeni stepen socijalne inkluzije pored stvarne materijalne koristi. Iz perspektive socijalne inkluzije može se argumentovano tvrditi da je glavni problem kod boračkih naknada to što su one više nego što budžet može podnijeti, a ne da za njihovo ostvarivanje nije predviđen imovinski cenzus. Kada bi se iznos naknada smanjio ili čak samo zamrznuo, bilo bi moguće osloboditi sredstva za poboljšanje obuhvata i ciljanja siromašnih. Štaviše, provođenje imovinskog cenzusa podrazumijeva velike administrativne troškove koji bi mogli poništiti korist od fiskalnih ušteda ostvarenih na taj način. Njime se isto tako uvodi zamka siromaštva i destimuliše se rad.

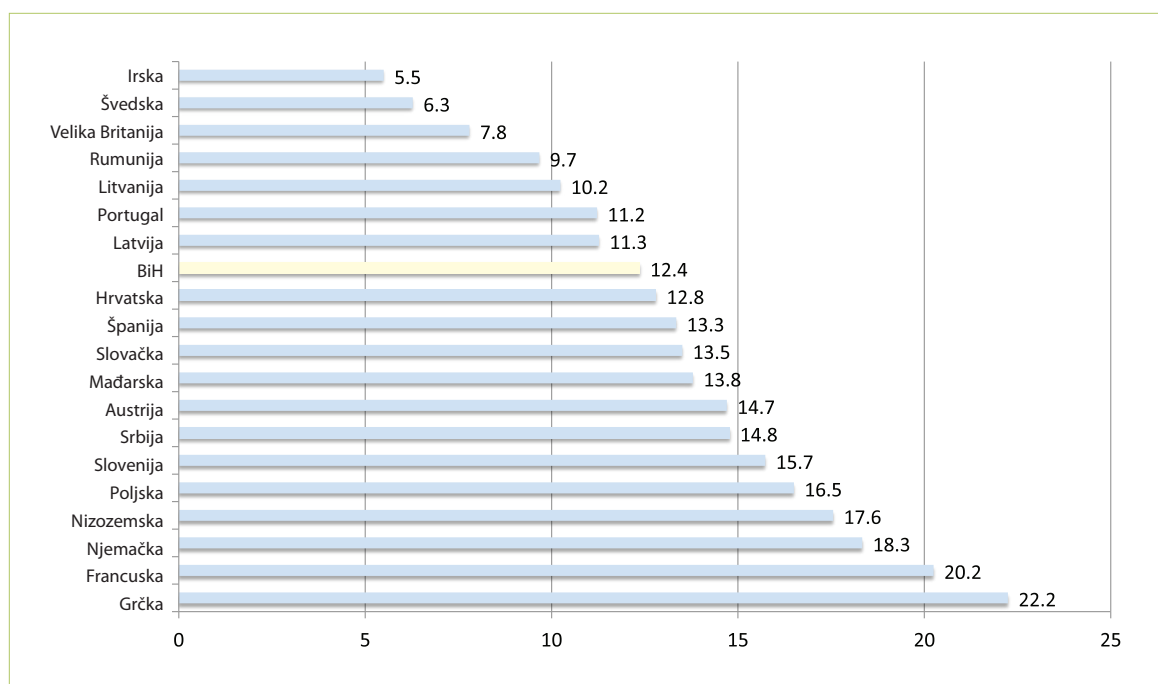
Boračka prava čine veliki dio ukupnih rashoda za socijalnu pomoć. Ta prava nisu zasnovana na imovinskom cenzusu te postoje određeni dokazi da bogatiji pripadnici boračke populacije u prosjeku primaju više naknade, što se čini nepravednim. Vlade u BiH su se već obavezale prema MMF-u da neće dodatno povećavati nivo boračkih prava. O potrošnji tako velikog iznosa javnog novca na boračka prava odluku treba donijeti u okviru političkog sistema u BiH. Imovinski cenzus za ostvarivanje boračkih prava, koji je predložila Svjetska banka, vjerovatno bi bio neefikasna mjera s obzirom na poteškoće kod mjerenja nivoa prihoda i imovine u BiH. Takva mjera bi bila i skupa za implementaciju i na nju bi se morala preusmjeriti sredstva namijenjena drugim oblicima socijalnih rashoda. Problem nejednakosti kod raspodjele dohotka može se uspješnije riješiti progresivnijim sistemom oporezivanja dohotka nego uvođenjem imovinskog cenzusa za ostvarivanje boračkih prava.

47 Ovo je istaknuto prilikom intervjua održanog u Ministarstvu finansija FBiH 05.03.2013. godine.

5. SOCIJALNA SIGURNOST U BIH

U ovom dijelu opisuje se okvir sistema socijalne sigurnosti u Bosni i Hercegovini, s posebnim osvrtom na zakonodavstvo, politike, administraciju i trendove u smislu doprinosa i prava. Zemlje se razlikuju po iznosu sredstava koja troše na sisteme socijalne sigurnosti (pogledati Sliku 7). Raspon rashoda je veliki i kreće se od 5,5% u Irskoj do 22,2% u Grčkoj. BiH troši srednji iznos sredstava na socijalnu sigurnost pri čemu su rashodi na nivou od 12,4% BDP-a, što je slično Hrvatskoj i Latviji, a više nego u Velikoj Britaniji i Švedskoj (koje s druge strane imaju relativno velike iznose socijalne pomoći, što njihovu ukupnu potrošnju na socijalnu zaštitu podiže na puno viši nivo).

Slika 7: Prava socijalne sigurnosti kao % BDP-a, 2011.



Izvor: Međunarodni monetarni fond (2013): *Finansijska statistika o vladama* (Izdanje: mart 2013.). Napomena: Ime varijable u bazi podataka MMF-a glasi "Prava socijalne sigurnosti kao procenat BDP-a", a šifra varijable je [GF_942_CC_GG_271_GDP]

Sistem socijalne sigurnosti finansira se na osnovu doprinosa na plate koje uplaćuju i zaposleni i poslodavci u okviru različitih programa osiguranja i po različitim stopama u FBiH, RS i Brčko Distriktu. Nivoi doprinosa prikazani su u tabeli 14.

Tabela 14:
Doprinosi zaposlenika i poslodavaca u okviru sistema socijalnog osiguranja (% bruto plate)

	Penziono	Zdravstvena zaštita	Nezaposlenost	Ukupno
FBiH				
Zaposlenik	17,00%	12,53%	1,5%	31,03%
Poslodavac	7,00%	4,00%	0,5%	11,50%
<i>Kombinovano</i>	24,00%	16,53%	2,0%	42,53%
RS				
Zaposlenik	17,00%	15,00%	0,7%	32,70%
Poslodavac	0,00%	0,00%	0,0%	0,00%
<i>Kombinovano</i>	17,00%	15,00%	0,7%	32,53%
BD				
Zaposlenik	Može se odlučiti za učešće u sistemu FBiH ili RS	12,00%	0,0%	29,00%
Poslodavac		0,00%	1,5%	8,5% ili 1,5%
<i>Kombinovano</i>		24,00% ili 17,00%	12,00%	1,5%

Izvor: Baza podataka MISSCEO

Tabela pokazuje da je ukupni teret doprinosa na plate visok u oba entiteta. U FBiH, stopa doprinosa ukupno iznosi 42,5% uzimajući u obzir doprinose zaposlenika i poslodavaca. U RS stopa iznosi 32,7% (u cijelosti je plaća zaposlenik), a u Brčko Distriktu iznosi bilo 37,5% ili 30,5% u zavisnosti od toga kojem programu zdravstvenog osiguranja zaposlenik odluči da se pridruži. Međutim, ne uplaćuju sva preduzeća propisane doprinose. Dok preduzeća u Sarajevu redovno uplaćuju svoje socijalne doprinose, u drugim mjestima u FBiH preduzeća često ne uplaćuju socijalne doprinose⁴⁸.

48 Radionica sa predstavnicima službi zapošljavanja i službi za obrazovanje u FBiH, Sarajevo, 05.04.2013.

Tabela 15: Doprinosi za socijalno osiguranje u EU i u Bosni i Hercegovini (% bruto plate)

	Prosječna stopa poslodavčevih doprinosa za socijalno osiguranje (%)	Prosječna stopa zaposlenikovih doprinosa za socijalno osiguranje (%)	Ukupno doprinosi za socijalno osiguranje
Francuska	44,00	13,69	57,69
Austrija	29,13	18,06	47,19
Mađarska	28,50	18,50	47,00
Grčka	28,56	16,50	45,06
Češka Republika	34,00	11,00	45,00
Belgija	30,20	14,00	44,20
Italija	32,08	9,49	41,57
Slovačka Republika	27,87	13,40	41,27
Njemačka	19,58	20,73	40,30
Švedska	31,42	7,00	38,42
Slovenija	16,10	22,10	38,20
Estonija	34,40	2,80	37,20
Španija	29,90	6,35	36,25
Prosjek	22,15	13,89	36,05
Portugal	23,75	11,00	34,75
Poljska	16,78	17,83	34,61
Turska	16,50	15,00	31,50
Finska	22,80	7,62	30,42
Holandija	10,77	15,41	26,17
Velika Britanija	10,92	9,46	20,38
Irska	10,75	3,19	13,94
Danska	0,00	2,73	2,73

Izvor: Tabele OECD-a o porezu

Kao što se može vidjeti iz tabele 15, ukupni doprinosi za socijalno osiguranje u Bosni i Hercegovini nisu u neskladu sa socijalnim doprinosima u uzorku zemalja EU za koje su podaci dostupni. Nivo doprinosa je iznad prosjeka u FBiH i ispod prosjeka u RS. Ono što je posebno za doprinose za socijalno osiguranje u BiH jeste visok nivo doprinosa koji se naplaćuje od zaposlenika, te komparativno nizak nivo koji se obračunava poslodavcima. To je manje-više suprotno onome što nalazimo u zemljama EU, gdje su doprinosi poslodavca puno viši nego doprinosi zaposlenika. Ova razlika u ekonomskom smislu nije bitna, a ono što je važno jeste ukupna incidencija doprinosa.

Osim iz doprinosa za socijalno osiguranje, prava iz socijalne zaštite se u nekim zemljama mogu isplaćivati i iz opšteg oporezivanja. Takav je slučaj u Danskoj, na primjer, gdje doprinosi za socijalno osiguranje iznose samo 2,73% bruto plate. S druge strane, porez na dohodak u Danskoj je izuzetno visok – najviši u Evropi, po prosječnoj stopi od 36%. Stopa poreza na dohodak iznosi 10% u FBiH i

8% u RS, uz godišnji neoporezivi odbitak u iznosu od 3.600 KM⁴⁹. Pošto je porez na dohodak u FBiH i RS relativno nizak, ne čudi činjenica da, kada se ova stopa poreza unese u analizu kombinovanog opterećenja na plate kroz doprinose za socijalnu sigurnost i porez na dohodak, proizilazi da je ukupno opterećenje na plate u BiH relativno nisko (pogledati tabelu 16).

Tabela 16: Prosječni porez na dohodak i ukupan doprinos za socijalnu sigurnost

	Prosječna stopa poreza na dohodak (%)	Ukupno doprinosi za socijalnu sigurnost i porez na dohodak
Belgija	28,78	72,97
Francuska	14,63	72,32
Mađarska	16,51	63,51
Austrija	15,94	63,12
Italija	21,31	62,88
Njemačka	19,19	59,49
Češka Republika	11,83	56,83
Slovenija	17,53	55,73
Estonija	17,10	54,30
Španija	17,89	54,14
Grčka	8,87	53,93
Slovačka Republika	10,97	52,24
Finska	21,78	52,20
Prosjek	16,12	52,17
Švedska	10,30	48,72
Turska	15,48	46,98
Poljska	10,71	45,32
Portugal	9,40	44,15
Holandija	16,54	42,71
Danska	36,16	38,89
Velika Britanija	17,08	37,46
Irska	14,80	28,74

Izvor: Tabele OECD-a o porezu

5.1. Nezaposlenost i prava iz osnova nezaposlenosti

Zbog ozbiljnog negativnog uticaja koji je ekonomska kriza imala na BiH, stopa nezaposlenosti porasla je sa 24,0% na 28,6% od 2008. do 2012. godine, odnosno više od četiri postotna poena, te je dostigla nivo koji je dvostruko viši od stope nezaposlenosti od 11,8% u zemljama EU-27 u 2012. godini. Ovakva stopa je uporediva sa onom u krizom pogođenoj Grčkoj (26,4%) i Španiji (26,2%), ali je još uvijek veća nego u tim zemljama. U susjednoj Hrvatskoj stopa nezaposlenosti iznosi 18,0%.

49 Mogući su dodatni odbici na ime zavisnih članova porodice i za slučajeve invaliditeta, koji predstavljaju dodatna socijalna davanja za djecu zaposlenih lica i zaposlenih invalidnih lica.

Tabela 17: Nezaposlenost u Bosni i Hercegovini, 2008-12.

	2008	2009	2010	2011	2012
BiH	24,0	24,5	27,7	28,0	28,6
FBiH	25,3	26,0	29,4	29,4	29,6
RS	21,4	21,9	24,5	25,2	26,6
BD	32,6	30,1	36,6	39,7	33,3

Izvor: BHAS (2010, 2012) Anкета o radnoj snazi: konačni rezultati, Tabela 3, Sarajevo: Agencija za statistiku Bosne i Hercegovine.

Visoka stopa nezaposlenosti podrazumijeva veliku nejednakost između onih koji imaju pristup produktivnom zaposlenju i onih koji nemaju, što je djelomično povezano sa nejednakostima u nivou obrazovanja i vještinama među različitim segmentima radne snage (Khare i drugi autori, 2011).

Nejednaki ishodi na tržištu rada dodatno su pojačani izraženom nejednakošću polova kako u smislu plate tako i u smislu prilika za zapošljavanje, jer žene u manjoj mjeri od muškaraca učestvuju na tržištu rada i veća je vjerovatnoća da budu nezaposlene. Rodna nejednakost je vrlo prisutna u ruralnim područjima gdje žene imaju niže nivoe obrazovanja, nemaju informacije o prilikama na tržištu rada i gdje su usluge čuvanja djece manje razvijene nego u urbanim područjima (Somun-Krupalija 2011). Potrebno je ipak napomenuti da je, uprkos činjenici da je stopa zaposlenosti kod muškaraca znatno viša nego kod žena, ekonomska kriza imala nejednak uticaj na rodnu dimenziju zapošljavanja. Čini se da su muškarci teže pogođeni jer je stopa zaposlenosti kod muškaraca pala za oko četiri postotna poena, dok je s druge strane stopa zaposlenosti žena ostala prilično stabilna tokom kriznog perioda. To ukazuje da su najveći teret efekata krize ponijeli uglavnom muški poslovi u sektoru građevinarstva i u drugim sektorima pogođenim krizom.

Tabela 18: Sistem osiguranja od nezaposlenosti u BiH

Uslov	Dužina perioda uplate doprinosa za socijalno osiguranje
Program	Program socijalnog osiguranja koji se finansira doprinosima poslodavaca i zaposlenika i koji pruža novčanu naknadu povezanu sa primanjima, te uplatu doprinosa za zdravstveno i penziono osiguranje.
Odgovorna organizacija	Nadzor: U FBiH: Ministarstvo za rad i socijalnu politiku; U RS: Ministarstvo rada i boračko-invalidske zaštite, BD Odjel za zdravstvo i ostale usluge. Nosilac aktivnosti: U FBiH, Federalni zavod za zapošljavanje, kantonalne službe za zapošljavanje; u RS, Zavod za zapošljavanje BD Zavod za zapošljavanje
Izvori sredstava	Doprinosi za socijalno osiguranje
Obuhvat	1,8% lica koja se vode na evidenciji nezaposlenih (decembar 2008.)

Sva osigurana nezaposlena lica koja ispunjavaju propisane uslove imaju pravo na naknadu za nezaposlenost u vidu novčanog davanja od strane Zavoda odnosno Službe za zapošljavanje, kao i na uplatu iznosa na ime doprinosa za zdravstveno i penziono osiguranje. Međutim, u aprilu 2011.

godine samo 10.796 nezaposlenih lica dobijala su naknadu za nezaposlenost (tek 2% od ukupnog broja od 529.423 lica na evidenciji nezaposlenih), dok ih je 364.015 bilo zdravstveno osigurano (69% nezaposlenih lica)⁵⁰.

5.1.1. *Sistem osiguranja od nezaposlenosti u Federaciji*

Okvir politika za osiguranje od nezaposlenosti u FBiH

- Ministarstvo rada i socijalne politike odgovorno je za formulisanje politike u vezi sa sistemom naknada za nezaposlenost.

Zakonodavni okvir za osiguranje od nezaposlenosti u FBiH

- Zakon o posredovanju u zapošljavanju i socijalnoj sigurnosti nezaposlenih osoba u Federaciji BiH (Službene novine FBiH 55/00) sa izmjenama i dopunama u 2001., 2005. i 2008. godini (Službene novine FBiH 41/01, 22/05 i 09/08).

Administrativni okvir za osiguranje od nezaposlenosti u FBiH

Sjedište Federalnog zavoda za zapošljavanje je u Sarajevu. Svaki od deset kantona također ima vlastitu Službu za zapošljavanje.

Doprinosi za osiguranje od nezaposlenosti u FBiH

Doprinosi za osiguranje od nezaposlenosti u FBiH iznose 0,5% za poslodavce i 1,5% za zaposlene.

Uslovi za ostvarivanje naknade za nezaposlenost u FBiH

Svi zaposleni koji su prije prestanka radnog odnosa uplaćivali doprinose za osiguranje od nezaposlenosti imaju pravo na naknadu za nezaposlenost. Korisnik mora biti stariji od 15 godina, nezaposlen i aktivno tražiti posao, evidentiran kod Službe za zapošljavanje, ne baviti se samostalnom profesionalnom ili privrednom djelatnošću, i ne može biti redovan student ili penzioner. Osim toga, korisnik mora ispuniti uslov da je uplaćivao doprinose u razdoblju od osam mjeseci neprekidno, ili od najmanje osam mjeseci sa prekidima u posljednjih 18 mjeseci koji su prethodili nastupanju nezaposlenosti.

Prava iz osnova osiguranja od nezaposlenosti u FBiH

Nezaposleni koji ispunjavaju navedene uslove ostvaruju pravo na novčanu naknadu za nezaposlenost srazmjerno radnom stažu. Naknada se isplaćuje uz period čekanja u trajanju od 30 dana nakon prestanka radnog odnosa. Naknade se isplaćuju u iznosu od 40% prosječne mjesečne plate ostvarene u Federaciji tokom prethodna 3 mjeseca. Period primanja novčane naknade varira u zavisnosti od staža osiguranja:

⁵⁰ Statistički informator, Agencija za rad i zapošljavanje Bosne i Hercegovine, Q2 2011, br. 20.

Tabela 19

Stož osiguranja	Period isplate naknade za nezaposlenost
Od 8 mjeseci do 5 godina	3 mjeseci
Od 5 do 10 godina	6 mjeseci
Od 10 do 15 godina	12 mjeseci
Od 25 do 30 godina	15 mjeseci
Od 30 do 35 godina	18 mjeseci
Preko 30 godina	24 mjeseci

Izvor: MISSCEO, online podaci

Naknada se isplaćuje mjesečno. Po zahtjevu nezaposlenog lica, cjelokupan iznos naknade može se isplatiti unaprijed u svrhu samozapošljavanja.

Nedostaci u sistemu osiguranja od nezaposlenosti u FBiH

U mjesecu februaru 2013. godine, na evidenciji Službi za zapošljavanje u FBiH bilo je 386.091 lica, od kojih 197.935 po prvi put traže posao. U mjesecu januaru 2013. godine, samo 2,7% evidentiranih nezaposlenih lica primalo je novčanu naknadu za nezaposlenost (pogledati tabelu 20). Tako nizak nivo obuhvata naknadom za nezaposlenost znači siromaštvo za mnoge nezaposlene.

Tabela 20: Naknade za nezaposlenost i uplate zdravstvenog osiguranja za lica na evidenciji nezaposlenih u FBiH (2012.-13.)

Kantoni i FBiH	Naknada za nezaposlenost /ukupno nezaposlenih		Zdravstveno osiguranje / ukupno nezaposlenih	
	XII 2012.	I 2013.	XII 2012.	I 2013.
Zeničko-dobojski	2,6%	2,8%	73,7%	73,8%
Kanton Sarajevo	3,6%	3,7%	72,2%	72,5%
Hercegovačko-neretvanski	2,2%	2,5%	71,9%	72,3%
Zapadnohercegovački	2,9%	2,6%	67,7%	68,6%
Livanjski	2,1%	2,4%	65,7%	66,5%
FBiH	2,6%	2,7%	63,0%	63,3%
Tuzlanski	1,9%	2,0%	60,4%	60,6%
Posavski	3,1%	3,3%	58,4%	58,9%
Unsko-sanski	2,7%	2,9%	58,3%	58,4%
Srednjobosanski	2,2%	3,3%	33,8%	45,3%
Bosansko-podrinjski	3,2%	3,7%	41,4%	41,4%

Izvor: Bilten 01/13, Statistički pregled, Tabela IX Sarajevo: Federalni zavod za zapošljavanje

Mnogi koji se prijave na evidenciju nezaposlenih to čine da bi imali zdravstveno osiguranje, jer je nezaposlenost uslov za zdravstveno osiguranje. Sveukupno, Zavod za zapošljavanje uplaćuje zdravstveno osiguranje za gotovo dvije trećine (63%) evidentiranih nezaposlenih osoba. Ove isplate iscrpljuju sredstva Zavoda za zapošljavanje, tako da zbog toga ostaje malo sredstava u budžetu za mjere aktivnog zapošljavanja odnosno pomaganja nezaposlenima da nađu posao. U nekim kantonima se za gotovo dvije trećine evidentiranih nezaposlenih uplaćuju doprinosi za zdravstveno osiguranje (Zeničko-dobojski, Kanton Sarajevo i Hercegovačko-neretvanski) (pogledati tabelu XX).

U Mostaru je, prema riječima učesnika jedne od radionica organizovanih za potrebe izrade ovog izvještaja, veza između škola i poslodavaca vrlo slaba⁵¹. Velika lokalna preduzeća ne obraćaju se Službi za zapošljavanje kada traže radnike. Nove radnike zapošljavaju na osnovu nepotizma. Poslodavci koji mjesecima ne isplaćuju plate obraćaju se Službi za zapošljavanje i traže radnike – ali, kako ih možemo poslati u takva preduzeća?

5.1.2. *Sistem osiguranja od nezaposlenosti u RS*

Okvir politika za osiguranje od nezaposlenosti

Ministarstvo rada i boračko-invalidske zaštite nadležno je za sistem zaštite u slučaju nezaposlenosti u RS.

Zakonodavni okvir za osiguranje od nezaposlenosti

- Zakon o posredovanju u zapošljavanju i pravima za vrijeme nezaposlenosti Republike Srpske (Službeni glasnik RS br. 30/10)
- Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji, osposobljavanju i zapošljavanju invalida (Službeni glasnik RS br. 98/04 i 91/06)

Administrativni okvir za osiguranje od nezaposlenosti

Zavod za zapošljavanje RS odgovoran je za realizaciju sistema osiguranja od nezaposlenosti.

Doprinosi u RS

Doprinosi za osiguranje od nezaposlenosti uplaćuju se u iznosu od 0,7% od strane zaposlenika, dok se od poslodavaca ne naplaćuju doprinosi.

Uslovi za ostvarivanje prava

Svi zaposleni koji su uplaćivali doprinose za osiguranje od nezaposlenosti imaju pravo na naknadu za nezaposlenost, pod određenim uslovima. Korisnik mora biti stariji od 15 godina, nezaposlen i aktivno tražiti posao, biti evidentiran kod Službe za zapošljavanje, ne baviti se samostalnom profesionalnom ili privrednom djelatnošću, i ne može biti redovan student ili penzioner. Pored toga korisnik mora ispuniti uslov da je uplaćivao doprinose za osiguranje od nezaposlenosti u razdoblju od osam mjeseci neprekidno u posljednjih 12 mjeseci ili od najmanje 12 mjeseci sa prekidima u posljednjih 18 mjeseci prije prestanka radnog odnosa.

⁵¹ Radionica sa predstavnicima službi zapošljavanja i službi za obrazovanje, Sarajevo, 05.04.2013.

Naknade

Naknada se u RS isplaćuje nakon perioda čekanja u trajanju od 30 dana nakon prestanka radnog odnosa. Iznos novčane naknade zavisi od staža osiguranja korisnika naknade. Naknada se isplaćuje u iznosu od 35% prosječne plate koju je lice ostvarilo u posljednja tri mjeseca za lica koja imaju do 15 godina staža osiguranja, te u iznosu od 40% prosječne plate za više od 15 godina staža osiguranja. Iznos novčane naknade ne može biti niži od 20% prosječne plate isplaćene u Republici Srpskoj u prethodnom tromjesečju prema podacima Zavoda za statistiku, niti više od iznosa jedne prosječne isplaćene plate u Republici Srpskoj. Novčana naknada u RS se može isplaćivati minimalno jedan mjesec i maksimalno 12 mjeseci. Radnici kojima je prestao radni odnos kroz privatizaciju ili stečaj društva imaju pravo na naknadu plate u trajanju od 3 do 12 mjeseci. Period primanja novčane naknade varira u zavisnosti od staža osiguranja:

Tabela 21

Stož osiguranja	Period isplate naknade za nezaposlenost
Do 1 godine	1 mjesec
Od 1 do 2 godina	2 mjeseci
Od 2 do 5 godina	3 mjeseci
Od 5 do 15 godina	6 mjeseci
Od 15 do 30 godina	9 mjeseci
Preko 30 godina	12 mjeseci

Izvor: Baza podataka MISSCEO

Nedostaci u sistemu osiguranja od nezaposlenosti u RS

Naknadom za slučaj nezaposlenosti obuhvaćeno je samo 2,2% evidentiranih nezaposlenih u RS. Nizak nivo obuhvata naknadom za nezaposlenost znači siromaštvo za mnoge nezaposlene.

5.1.3. Sistem osiguranja od nezaposlenosti u Brčko Distriktu

Zakonodavni okvir za osiguranje od nezaposlenosti u BD

- Brčko Distrikt - Zakon o zapošljavanju i pravima za vrijeme nezaposlenosti (Službeni glasnik Brčko Distrikta 33/04), sa izmjenama i dopunama iz 2007. i 2008.g. (Službeni glasnik Brčko Distrikta 19/07 i 25/08)

Administrativni okvir za osiguranje od nezaposlenosti u BD

Doprinosi u BD

Doprinosi se obračunavaju u iznosu od 1,5% bruto plate zaposlenika, a plaća ih poslodavac.

Uslovi za ostvarivanje prava u BD

Svi zaposleni koji su uplaćivali doprinose za osiguranje od nezaposlenosti imaju pravo na naknadu za

nezaposlenost, pod određenim uslovima. Korisnik mora biti stariji od 15 godina, nezaposlen i aktivno tražiti posao, biti evidentiran kod Službe za zapošljavanje, ne baviti se samostalnom profesionalnom ili privrednom djelatnošću, i ne može biti redovan student ili penzioner.

Naknada za nezaposlenost u BD

Novčane naknade se isplaćuju nakon perioda čekanja u trajanju od 15 dana od prestanka radnog odnosa. Iznos naknade zavisi od staža osiguranja korisnika prava, a isplaćuje se u iznosu od 35% prosječne plate koje je lice ostvarilo za lica koja imaju do 10 godina staža osiguranja, odnosno 40% prosječne plate za više od 10 godina staža osiguranja. Iznos novčane naknade ne može biti niži od 20% prosječne plate u Brčko Distriktu, niti viši od iznosa jedne prosječne plate u Brčko Distriktu. Period primanja novčane naknade varira u zavisnosti od staža osiguranja:

Tabela 22

Stož osiguranja	Period isplate naknade za nezaposlenost
Do 5 godina	3 mjeseci
Od 5 do 15 godina	6 mjeseci
Od 15 do 25 godina	9 mjeseci
Preko 25 godina	12 mjeseci

Pored toga, lica koja se vode na evidenciji nezaposlenih imaju pravo na uplatu zdravstvenog osiguranja od strane Službe za zapošljavanje ako se prijave na evidenciju u određenom vremenskom roku.

5.2. Nedostaci u sistemu osiguranja od nezaposlenosti u BiH

U FBiH, RS i Brčko Distriktu isplaćuju se različiti iznosi novčanih naknada i u različitom trajanju, što dovodi do nejednakog tretmana nezaposlenih lica u zavisnosti od toga gdje žive na teritoriji Bosne i Hercegovine.

Mnogi poslodavci ne uplaćuju doprinose za socijalno osiguranje, pa time mnoga lica ne mogu ostvariti pravo na naknadu za slučaj nezaposlenosti.

Zbog strogo postavljenih uslova za ostvarivanje prava, samo relativno mali dio lica na evidenciji nezaposlenih uspijevaju ostvariti pravo na primanje novčane naknade. To se naročito odnosi na one mlade ljude koji nemaju nikakvog radnog iskustva i koji stoga nemaju mogućnost primanja novčane naknade, čak i ako aktivno traže posao. Nizak nivo obuhvata naknadom za nezaposlenost znači siromaštvo za mnoge nezaposlene.

5.3. Aktivna inkluzija nezaposlenih na tržište rada

Glavni uzrok siromaštva je nedostatak prihoda iz radnog odnosa. Dječje siromaštvo je naročito visoko zastupljeno u porodicama u kojima nijedan član nije zaposlen (domaćinstva sa niskim intenzitetom

rada). Potrebno je izraditi politike kojima će se roditeljima pomoći da nađu posao i na taj način iz siromaštva izvući porodice sa djecom. Tokom ekonomske krize od 2008. do 2012. godine, tržište rada je pretrpjelo velike udare. Podaci iz Ankete o radnoj snazi otkrivaju da je stopa zaposlenosti opala, iako je ukupna stopa aktivnosti ostala prilično stabilna, pa je u skladu s tim porasla i stopa nezaposlenosti (pogledati tabelu 23a i 23b). Ukupno gledano, stopa zaposlenosti lica dobi od 15-64 godine pala je sa 40,7% na 38,5%, što je smanjenje od preko dva postotna poena. Stopa zaposlenosti je u svim posmatranim godinama viša u RS nego u FBiH za oko osam postotnih poena, a najniža je u Brčko Distriktu, gdje je pala na niskih 28,2% u 2011. godini.

Tabela 23a: Stope zaposlenosti i nezaposlenosti, 2008.-12.

	2008	2009	2010	2011	2012
Stopa zaposlenosti (%)					
BiH	40,7	40,1	39,0	38,7	38,5
FBiH	37,9	36,7	36,2	35,7	36,1
RS	46,3	47,0	45,0	45,1	43,8
BD	32,1	33,2	32,0	28,2	30,8
Stopa nezaposlenosti (%)					
BiH	23,4	24,1	27,2	27,6	28,0
FBiH	25,0	25,7	29,1	29,2	29,4
RS	20,5	21,4	23,6	24,5	25,6
BD	31,9	29,2	36,4	39,0	32,5

Izvor: BHAS (2010, 2012) Anketa o radnoj snazi: konačni rezultati, Tabela 3, Sarajevo: Agencija za statistiku Bosne i Hercegovine.

Tabela 23b: Stope zaposlenosti i nezaposlenosti mladih (15-24 godina starosti), 2008-12.

	2008	2009	2010	2011	2012
Stopa zaposlenosti (%)					
BiH	17,4	16,7	14,0	13,2	10,8
FBiH	15,7	14,6	12,4	12,6	9,6
RS	21,1	21,5	17,8	14,9	14,0
BD	15,3	15,4	11,5	8,9	7,3
Stopa nezaposlenosti (%)					
BiH	47,5	48,7	57,5	57,9	63,1
FBiH	51,9	53,9	62,3	59,7	67,1
RS	38,7	38,4	46,8	53,2	54,3
BD	49,1	50,5	63,4	70,9	64,4

Izvor: BHAS (2010, 2012) Anketa o radnoj snazi: konačni rezultati, Tabela 3, Sarajevo: Agencija za statistiku Bosne i Hercegovine. Napomena: Stopa zaposlenosti = zaposleni/radno sposobni; Stopa nezaposlenosti = nezaposleni/radna snaga

Ono što karakteriše tržište rada jeste da to što pojedinac ima posao ne znači da je zaštićen od siromaštva. Prema rezultatima Ankete o potrošnji domaćinstava iz 2007. godine, incidencija

siromaštva među zaposlenima iznosi 16,4% (BHAS 2007: 32). Ovo je dijelom povezano sa niskim nivoom produktivnosti u određenim sektorima i niskom kvalifikovanošću radne snage u pojedinim oblastima zapošljavanja (DEP 2010: 27).

Stopa zaposlenosti u BiH i njenim entitetima daleko je ispod prosjeka u zemljama EU-27 i dosta ispod cilja od 75% postavljenog u strategiji Evropa 2020. Ciljevi za EU su određeni za dobnu grupu od 20-64 godine starosti, a podaci o stopi zaposlenosti u BiH koje objavljuje BHAS baziraju se na dobnoj grupi od 15-64 godine, tako da su podaci za BiH donekle nepouzdana budući da je većina lica starosti 15-19 godina izvan radne snage, odnosno pohađaju školu ili fakultet. Stoga se preporučuje da se indikator za stopu zaposlenosti i za odgovarajuće ciljeve za BiH, FBiH i RS utvrdi na način da bude usklađen sa definicijama iz strategije Evropa 2020. Za to bi bile potrebne dodatne kalkulacije od strane BHAS-a u saradnji sa Federalnim zavodom za statistiku (FZS) i Republičkog zavoda za statistiku Republike Srpske (RZSRS).

5.3.1. Okvir politika za aktivnu inkluziju nezaposlenih lica u BiH

Strategija zapošljavanja Bosne i Hercegovine 2010.-2014. donesena je u julu 2010. godine pod pokroviteljstvom Ministarstva civilnih poslova i Koordinacionog odbora sastavljenog od predstavnika relevantnih institucija BiH, entiteta, Brčko Distrikta i socijalnih partnera (MCA 2010). Ova strategija izrađena je u skladu sa Razvojnou Strategijom 2010.-2014., koja je izrađena u skladu sa Strategijom socijalnog isključivanja 2010.-2014., ali nikada nije usvojena.

U Strategiji zapošljavanja utvrđeno je da je razvoj aktivnih politika tržišta rada u FBiH, RS i BD dosta ograničen, a isto se odnosi i na uključenost socijalnih partnera u izradu i implementaciju aktivnih politika tržišta rada (APTR). Svrha Strategije zapošljavanja je da unaprijedi puno, produktivno i slobodno izabrano zaposlenje za sve (ES 2010: 36), dok je glavni cilj da poveća kvalitet i kvantitet radnih mjesta i istovremeno promoviše socijalnu inkluziju i borbu protiv nejednakosti među polovima. Prioritetni ciljevi su:

- Promovisanje inkluzivnog i zapošljavanjem bogatog rasta i smanjenje deficita produktivnog zaposlenja i dostojanstvenog rada
- Unapređenje zapošljivosti žena i muškaraca, a naročito najugroženijih
- Unapređenje djelotvornosti, efikasnosti i upravljanja politikama i institucijama tržišta rada
- Opšti kvantitativni ciljevi za period 2010.-2014. su:
 - godišnje povećanje ukupne stope zaposlenosti za 2%
 - godišnje povećanje stope zaposlenosti žena za 2,5%
 - nezaposlenost mladih smanjena na 30 % do 2014. godine

Politike tržišta rada u BiH, utvrđene Strategijom zapošljavanja, su ambiciozne. Usklađene su sa pristupom iz Evropske strategije zapošljavanja kojim se podržavaju aktivne politike inkluzije, premda su raspoloživa sredstva za provođenje ovih politika ograničena, pa fokus i dalje ostaje na pasivnoj podršci nezaposlenima, invalidima i penzionerima.

Međutim, kako je već ranije pokazano, stopa zaposlenosti u BiH izuzetno je niska u evropskim okvirima. Potrebno je staviti veći naglasak na politike aktiviranja u kombinaciji sa unaprijeđenim setom politika za poboljšanje zapošljivosti kroz bolje usaglašavanje sektora obrazovanja sa tržištem rada te kroz povećanje 'isplativosti rada' smanjivanjem udjela prava po kategorijama korisnika u ukupnim pravima, uz istovremeno pružanje podrške nezaposlenima i neaktivnima da nađu posao davanjem adekvatno usklađene socijalne pomoći⁵².

Jedna od značajnih inicijativa u BiH je Program zapošljavanja i zadržavanja mladih (Youth Employability and Retention Programme - YERP). To je zajednički program Ujedinjenih nacija čiji cilj je rješavanje problema visoke nezaposlenosti mladih⁵³. Ovaj program tretira visoku nezaposlenost i socijalnu isključenost fokusiranjem na poboljšanje zapošljivosti i socijalne inkluzije mladih, te podržavanjem njihovog ulaska na tržište rada. Cilj programa je povećati zapošljivost mladih kroz bolje usklađivanje nacionalnih strategija za obrazovanje i zapošljavanje mladih (Aigner 2012).

5.4. Nedostaci u sistemu aktivne inkluzije na tržište rada u BiH

Aktivne mjere zapošljavanja u cijeloj BiH su nedovoljno razvijene jer se raspoloživa sredstva uglavnom koriste za pasivne mjere, a naročito za plaćanje zdravstvenog osiguranja za nezaposlena lica. Zbog toga su aktivne politike zapošljavanja nedovoljne i slabo se finansiraju. U Službi za zapošljavanje Unsko-sanskog kantona, za pasivne mjere i zdravstveno osiguranje izdvaja se 1,3 miliona KM od ukupno 1,5 miliona KM, te malo novca ostaje za aktivne mjere⁵⁴. Po mišljenju predstavnika Službe za zapošljavanje Unsko-sanskog kantona, službe za zapošljavanje ne bi trebale nositi teret uplate zdravstvenog osiguranja. Ova Služba isto tako mora isplaćivati i prava boračkih kategorija. Sa navedenim iznosom novca Služba bi mogla podržati 7.000 radnih mjesta. U Sarajevu je predstavnik Službe za zapošljavanje istakao da se preveliki broj ljudi prijavljuje u Službu za zapošljavanje samo da bi bili zdravstveno osigurani. Isti predstavnik je naveo da bi se pristup uslugama zdravstvene zaštite trebao odvojiti od zdravstvenog osiguranja jer Službi ne preostaje nimalo novčanih sredstava za aktivne politike zapošljavanja. Predstavnik Federacije naveo je da se mora promijeniti zakon da bi se spriječilo prijavljivanje na službe za zapošljavanje samo radi dobijanja zdravstvenog osiguranja i boračkih naknada. Službe za zapošljavanje su se pretvorile u socijalne službe, one u stvari ne pomažu ljudima da nađu posao⁵⁵.

Pored toga, većina ograničenih sredstava koja su na raspolaganju za aktivne mjere zapošljavanja u Sužbama za zapošljavanje usmjerava se na subvencionisanje novog zapošljavanja, što je često manje efikasno od izdvajanja za kvalifikaciju, prekvalifikaciju i profesionalno usmjeravanje i savjetovanje. Subvencije za zapošljavanje imaju malo 'dodatne vrijednosti' jer se obično primjenjuju na mlade sa visokim nivoom obrazovanja i sa niskim rizikom od nezaposlenosti (DEP, 2010).

Prema stavovima izraženim na radionici održanoj za potrebe izrade ovog izvještaja, Zavod za

52 Pogledati analizu sistema socijalne pomoći u BiH u prethodnom tekstu

53 Projekat YERP finansira Vlada Španije u partnerstvu sa UNDP-om, UNICEF-om i UNFPA-om.

54 Radionica sa predstavnicima službi zapošljavanja i službi za obrazovanje u FBiH, Sarajevo, 05.04.2013.

55 Ibid.

zapošljavanje FBiH je proveo anketu o potrebama tržišta rada, ali je uzorak premalen⁵⁶. Poslodavci također nemaju obavezu da prijavljuju slobodna radna mjesta, kao što je to slučaj u Sloveniji, što predstavlja zakonsku prazninu.

5.5. Socijalno zdravstveno osiguranje i usluge zdravstvene zaštite

Tabela 24

Uslov	Uplatiodci doprinosa za zdravstveno osiguranje
Program	Program socijalnog osiguranja. Čini ga sistem 'prava u stvarima' čiji su korisnici niz specifičnih kategorija kroz pojedinačna i izvedena prava. Uglavnom se finansira kroz doprinose.
Odgovorna organizacija	Nadzor: u Republici Srpskoj, Ministarstvo zdravlja i socijalne zaštite; u FBiH, Ministarstvo zdravstva FBiH ima koordinacijsku ulogu, dok je nadzor i upravljanje sistemom zdravstva decentralizovano na 10 kantonalnih ministarstava zdravstva. U BD Odjel za zdravstvo i ostale usluge. Nosioći aktivnosti: Ustanove zdravstvene zaštite kao što su domovi zdravlja, poliklinike i bolnice
Izvori sredstava	Fondovi zdravstvenog osiguranja: u Republici Srpskoj postoji jedan Fond zdravstvenog osiguranja; u FBiH svaki kanton ima Fond zdravstvenog osiguranja. Fondovi prikupljanju prihode iz doprinosa za osiguranje koji se obračunavaju na plate, i budžet Distrikta.
Obuhvat	Određene kategorije korisnika definisane Zakonom

Zdravstveni sistem u Bosni i Hercegovini zasniva se na principima socijalnog osiguranja koje se finansira kroz doprinose za zdravstveno osiguranje koje uplaćuju zaposleni i službe javnog zapošljavanja u ime nezaposlenih lica, te Zavod odnosno Fond za penziono osiguranje u ime penzionisanih lica. FBiH, RS i Distrikt i kanton ima vlastiti Fond zdravstvenog osiguranja. Dobar prikaz institucionalnih aranžmana za pružanje usluga zdravstvene zaštite dat je u izvještaju SZO o Bosni i Hercegovini urađenom za seriju o Sistemima zdravstvene zaštite u tranziciji (Health Care Systems in Transition – the HiT Report, Cain et al., 2002).

5.5.1. Socijalno zdravstveno osiguranje u Federaciji

Okvir politika za usluge zdravstvene zaštite u FBiH

Odgovornost za politiku zdravstvene zaštite decentralizovana je na 10 kantonalnih Ministarstava zdravstva. Usluge se postupno prenose na sektor primarne zaštite u kojem doktori porodične medicine vrše upućivanje na sekundarnu zaštitu u bolnicama. Očekuje se da će razvoj porodične medicine dovesti do puno troškovno efikasnijeg sistema zdravstvene zaštite i odnosu na specijalističke poliklinike, a istovremeno se očekuje i da će se poboljšati kvalitet pruženih usluga.

⁵⁶ Ibid.

Zakonodavni okvir za zdravstveno osiguranje u FBiH

- Zakon o zdravstvenoj zaštiti Federacije BiH, (46/10)
- Zakon o zdravstvenom osiguranju FBiH (Službene novine FBiH, 30/97) sa izmjenama i dopunama iz 2002. i 2008. godine (Službene novine FBiH, 7/02 i 70/08)
- Odluka o utvrđivanju osnovnog paketa zdravstvenih prava (Službene novine Federacije BiH, br. 21/09)
- Odluka o maksimalnim iznosima neposrednog učešća osiguranih lica u troškovima korištenja pojedinih vidova zdravstvene zaštite u osnovnom paketu zdravstvenih prava (Službene novine Federacije BiH, br. 21/09)

Realizacija zdravstvenog osiguranja u FBiH

Federalni zavod zdravstvenog osiguranja i reosiguranja kontroliše i nadgleda rad deset kantonalnih zavoda zdravstvenog osiguranja.

Primarnu zdravstvenu zaštitu pružaju lokalni doktori porodične medicine u domovima zdravlja. Njihov rad se dijelom finansira iz zavoda zdravstvenog osiguranja, a dijelom od strane opštine.

Doprinosi i finansiranje u FBiH

U FBiH naplata doprinosa za zdravstveno osiguranje i plaćanje rashoda za zdravstvenu zaštitu vrši se na nivou kantona. Zaposlenici uplaćuju zdravstveno osiguranje na osnovu iznosa plate. Službe za zapošljavanje uplaćuju doprinose za zdravstveno osiguranje za lica na evidenciji nezaposlenih.

Uslovi za ostvarivanje zdravstvene zaštite u FBiH

Zdravstvenim osiguranjem obuhvaćene su razne definisane kategorije korisnika:

- Zaposlena lica
- Zaposlena lica upućena na rad ili stručno usavršavanje u inostranstvu, te lica na radu u domaćinstvima osiguranika koji se nalaze na radu u inostranstvu, ako su državljani Federacije BiH
- Lica koja su izabrana ili imenovana na stalne dužnosti u određenim organima državne ili sudske uprave u Federaciji ili kantonu
- Državljeni FBiH zaposleni u stranim ili međunarodnim organizacijama i ustanovama, konzularnim i diplomatskim predstavništvima u FBiH
- Lica sa prebivalištem na teritoriji FBiH zaposlena u inostranstvu kod inostranog poslodavca koja nemaju zdravstveno osiguranje u stranoj državi
- Lica koja se nakon završenog obrazovanja nalaze na obaveznom praktičnom radu
- Samostalno zaposlena lica, vlasnici privatih preduzeća sa sjedištem na teritoriji FBiH, ako nisu osigurani po drugom osnovu
- Zemljoradnici u FBiH koji se bave zemljoradnjom kao jedinim ili glavnim zanimanjem,

zemljišnici koji su svoje privredno zemljište dali u zakup i lica koja su uzela poljoprivredno zemljište u zakup, ako nisu osigurana po drugom osnovu

- Korisnici penzija i korisnici prava na profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje po propisima o penzijskom i invalidskom osiguranju Federacije
- Korisnici inostranih penzija i invalidnina sa prebivalištem na teritoriji FBiH, ako međunarodnim ugovorom nije drugačije određeno.
- Nezaposlena lica koja su prijavljena zavodu za zapošljavanje u određenom zakonskom roku
- Djeca koja su navršila 15 godina života i stariji maloljetnici do 18 godina, a nisu završili osnovno školovanje ili se po završetku osnovnog školovanja nisu zaposlili, ako su se prijavili Zavodu za zapošljavanje
- Djeca starija od 15 godina koja su na srednjem odnosno visokom školovanju, koja su državljani Bosne i Hercegovine i imaju prebivalište na teritoriji FBiH, a koja nisu zdravstveno osigurana kao članovi porodice osiguranika i koja nisu starija od 26 godina
- Lica nakon navršenih 65 godina života koja imaju prebivalište na teritoriji FBiH, a koja nisu zdravstveno osigurana po drugom osnovu u Bosni i Hercegovini ili drugoj državi.
- Lica starija od 18 godina koja su izgubila status učenika odnosno studenta ili su prekinula redovno školovanje ako su se prijavila Zavodu za zapošljavanje
- Lica kojima je priznato svojstvo invalida (ratnog, mirnodopskog i civilnog invalida rata, odnosno status korisnika porodične invalidnine, ako nisu zdravstveno osigurana po drugom osnovu)
- Pripadnici Ministarstva unutrašnjih poslova i kantonalne policije koji su prekinuli rad zbog toga što ih je pravno lice uputilo na stručno obrazovanje ili postdiplomski studij
- Lica koja su završila školovanje i koje je pravno lice prije stupanja u radni odnos uputilo kao svoje stipendiste na praktičan rad ili u drugo pravno lice radi stručnog osposobljavanja ili usavršavanja
- Lica upućena u inostranstvo u sklopu međunarodne prosvjetne, tehničke i kulturne saradnje.
- Vrhunski sportisti, ako nisu osigurani po drugom osnovu.
- Neosigurana lica, ako su državljani Bosne i Hercegovine sa prebivalištem na teritoriji Federacije BiH, pod sljedećim uslovima:
 - Neosigurana lica do 18 godina starosti kao i školska djeca i studenti na redovnom školovanju do navršenih 26 godina imaju ista prava kao i osigurana lica, u skladu sa Zakonom o zdravstvenom osiguranju, Zakonom o zdravstvenoj zaštiti i Odluci o utvrđivanju osnovnog paketa zdravstvenih prava
 - Neosigurana lica preko 18 godina starosti

- Hitna medicinska pomoć u stanjima koja mogu ugroziti život
- Liječenje teških zaraznih bolesti, karantenskih bolesti, tuberkuloze, infekcije HIV virusom, SARS, ptičje gripe, sifilisa, hemoragične groznice, hepatitisa C i B, botulizma, difterije, ehinokokoze, akutnog meningitisa i meningoencefalitisa, morbila, pertusisa, poliomijelitisa, bjesnila, tetanusa, trbušnog tifusa, pjegavca
- Zdravstvena zaštita žena u toku trudnoće i poroda, te puerperija i postnatalnih komplikacija do 6 mjeseci nakon poroda
- Zdravstvena zaštita duševnih bolesnika koji zbog prirode i stanja bolesti mogu ugroziti svoj život ili život drugih lica, ili pak oštetiti materijalna dobra.- zdravstvena zaštita u slučaju hronične bolesti (maligni tumori, insulino ovisni dijabetes, endemska nefropatija, i hronična renalna insuficijencija (hemodijaliza, hemofilija, agamaglobulinemija),
- Zdravstvena zaštita oboljelih od progresivnih neuromišićnih oboljenja, cerebralne paralize, multiple skleroze, paraplegije, kvadriplegije, epilepsije
- Zdravstvene usluge koje se obavljaju s ciljem doniranja organa u svrhu presađivanja radi liječenja drugog lica
- Zdravstvene usluge vezane za darovanje krvi.
- Članovi porodice osiguranika uključuju supružnika ili lice s kojim osiguranik živi u zajednici, djecu (rođenu u braku, van braka, usvojenu i pastorčad) i drugu djecu bez roditelja
- Roditelji (prirodni, očuh ili maćeha ili usvojitelji), unuci, braća, sestre, djed i baka, ako su nesposobni za samostalan život i rad i ako nemaju sredstava za izdržavanje, pa ih osiguranik izdržava
- Drugi članovi porodice ako ih osiguranik izdržava

Gore navedena prava finansiraju se iz kantonalnog ili opštinskog budžeta prema posljednjem mjestu prebivališta neosiguranog lica.

Prava: pružanje usluga zdravstvene zaštite u FBiH

Osigurana lica imaju pravo da slobodno izaberu doktora medicine i zubara u primarnoj zdravstvenoj zaštiti i moraju se prijaviti određenom doktoru u roku od godine dana u skladu sa kantonalnim propisima. Redovni zdravstveni pregledi osigurani su za djecu i učenike odnosno studente, kao i za određene kategorije zanimanja. Plaćeni prijevoz do zdravstvene ustanove i nazad osiguran je za pojedine kategorije medicinskog tretmana (npr. dijaliza, hemoterapija i radioterapija). Specijalista primarne zdravstvene zaštite mora izvršiti upućivanje pacijenta kojem je potrebno bolničko liječenje.

Pacijenti participiraju u troškovima svih usluga zdravstvene zaštite, uključujući bolnice, po prosječnoj stopi o 10-20% u zavisnosti od vrste zdravstvene usluge propisane osiguranjem i u skladu sa "Odlukom o maksimalnim iznosima neposrednog učešća osiguranih lica u troškovima korištenja pojedinih vidova zdravstvene zaštite u osnovnom paketu zdravstvenih prava". Pored toga, boravak u

bolnici u trajanju do 15 dana nakon izvršene operacije košta 10 KM dnevno, boravak u bolnici do 15 dana košta 8 KM dnevno, te 5 KM dnevno za svaki dan nakon 15 dana.

Od plaćanja participacije su u potpunosti oslobođene sljedeće kategorije:

- Djeca do navršene 15. godine života, učenici i redovni studenti do navršene 26. godine života
- Žene tokom trudnoće i materinstva, kao i korisnice zdravstvenih usluga u vezi sa prevencijom karcinoma dojke i karcinoma maternice-vojni invalidi sa utvrđenim invaliditetom od 60% ili više
- Civilne žrtve rata i invalidi sa utvrđenim invaliditetom preko 60% ili članovi porodica šehida odnosno članovi porodica poginulih ili umrlih boraca od posljedica ranjavanja, a koji su bili pripadnici Vojske Federacije Bosne i Hercegovine
- Penzioneri čija penzija ne prelazi iznos minimalne penzije prema posljednjem objavljenom podatku-lica starija od 65 godina, ako nisu korisnici penzije ili drugih mjesečnih prihoda preko iznosa minimalne penzije prema posljednjem objavljenom podatku
- Štićenici socijalnih ustanova
- Osigurana lica koja su korisnici socijalne zaštite
- Raseljena lica i izbjeglice, ako nisu korisnici penzije ili ako im drugi mjesečni prihod ne prelazi iznos minimalne penzije
- Osigurana lica koja su redovni (10 i više puta) i dobrovoljni davaoci krvi
- Osigurana lica koja su darovaoci dijelova ljudskog tijela
- Osigurana lica koja su prijavljena kod Zavoda za zapošljavanje kao nezaposlena lica
- Od plaćanja participacije za korištenje zdravstvene zaštite oslobođena su osigurana lica koja boluju od sljedećih bolesti:
 - malignih oboljenja, bubrežnih bolesti na dijalizi, oboljela od tuberkuloze, HIV infekcija i drugih zaraznih bolesti, epilepsije, sistemskih autoimunih bolesti, hemofilije, inzuloovisnog dijabetesa, paraplegije i kvadriplegije, mišićne distrofije, multiple skleroze, cerebralne paralize, duševnih poremećaja

Što se tiče izbora bolnice, pacijenti mogu izabrati samo onu bolnicu koja se nalazi na teritoriji Kantona u kojem su osigurani. Za to je potrebna uputnica ljekara primarne zaštite. S druge strane, zbog administrativne razjedinjenosti sistema moguće je izabrati bolnicu izvan teritorije matičnog kantona samo uz izričitu saglasnost nadležnog Zavoda zdravstvenog osiguranja.

Nedostaci u uslugama zdravstvene zaštite u FBiH

Prema navodima predstavnika Ministarstva zdravstva, zdravstveni sistem u FBiH je orijentisan na relativno dug boravak pacijenata u bolnici, uz nedovoljna ulaganja u preventivnu zaštitu⁵⁷. Poboljšanje preventivnih zdravstvenih usluga trebalo bi biti prioritet vlasti. Prioritet bi trebale biti i

57 Intervju održan u Federalnom Ministarstvu zdravstva, 04.03.2013.

usluge mentalnog zdravlja i ranog otkrivanja djece sa poteškoćama u razvoju. Novonastali problem je nedostatak pedijataru i psihijataru.

Procjenjuje se da 15% stanovništva u FBiH nisu zdravstveno osigurani, među ostalima lica koja rade u sivoj ekonomiji, poljoprivrednici i samostalno zaposlena lica koja imaju pravo da uplaćuju dobrovoljno zdravstveno osiguranje, ali to često ne čine. Za one koji nisu zdravstveno osigurani, u okviru sistema zdravstvene zaštite osigurano je besplatno hitno zbrinjavanje, ali se naplaćuje pružanje neobavezne zdravstvene zaštite koja nije hitnog karaktera. Preduzeća koja se nalaze u finansijskim poteškoćama često ne izvršavaju svoju obavezu uplaćivanja doprinosa za zdravstveno osiguranje za svoje radnike, dok poslodavci u neformalnom sektoru uopšte ne uplaćuju doprinose za zdravstveno osiguranje. Sveukupno gledano, ovaj neuspjeh sistema da efikasno prikuplja doprinose za zdravstvenu zaštitu potkopao je sistem zdravstvene zaštite uskraćujući mu sredstva.

Fragmentacija sistema zdravstvenog osiguranja u kantonima u FBiH onemogućava objedinjavanje rizika i podiže troškove zbog udvajanja ustanova. U kontekstu smanjivanja budžeta i strogih mjera štednje, pitanje reforme zdravstva radi snižavanja troškova zdravstvene zaštite je jedno od prvih na dnevnom redu. Fragmentacija sistema zdravstvene zaštite je kao negativan efekat proizvela velike nejednakosti u zdravlju. Njih je moguće identifikovati i pratiti kroz odgovarajuće indikatore zdravstvene zaštite.

Dok usluge primarne zdravstvene zaštite pokrivaju većinu oblasti, za bolnički sektor se ne može isto reći. U pojedinim kantonima velike bolnice koje su projektovne da opslužuju šire područje ne rade punim kapacitetom, dok drugi kantoni imaju nedovoljne bolničke kapacitete. I pored ovako neujednačeno raspoređenih kapaciteta, jedini mehanizam za premještanje sredstava iz jednog kantona u drugi je mali Fond solidarnosti uspostavljen 2002. godine radi ujednačavanja sredstava u svim kantonima. Ovaj fond se finansira iznosom od 8% doprinosa za osiguranje uz odgovarajući iznos koji dolazi iz vladinih budžeta.

5.5.2. *Socijalno zdravstveno osiguranje u RS*

Okvir politika za usluge zdravstvene zaštite u RS

Republika Srpska ima centralizovan sistem zdravstvene zaštite za koji je nadležno Ministarstvo zdravlja i socijalne zaštite RS sa sjedištem u Banja Luci. Namjera sistema u RS jeste da se proširi baza za naplatu doprinosa za zdravstvo, da se povećaju transferi iz centralnog budžeta i da se ubrza naplata dugovanja. Potrošnja na zdravstvenu zaštitu će se obuzdati racionalizacijom mreže domova zdravlja u skladu sa Strategijom primarne zdravstvene zaštite i "optimizacijom" broja zaposlenih u sektoru zdravstvene zaštite (MMF 2012).

Zakonodavni okvir za zdravstveno osiguranje u RS

- Zakon o zdravstvenom osiguranju Republike Srpske (Službeni glasnik RS, 18/99), sa izmjenama i dopunama iz 2001., 2003. 2008. i 2009. godine (Službeni glasnik RS 51/01, 70/01, 51/03, 57/03, 17/08, 01/09 i 106/09)
- Zakon o zdravstvenoj zaštiti Republike Srpske (Službeni glasnik RS, 106/09)

Realizacija zdravstvenog osiguranja u RS

U RS postoji samo jedan Fond zdravstvenog osiguranja. Lokalni doktori porodične medicine koji rade u Domovima zdravlja pružaju primarnu zdravstvenu zaštitu. Zdravstvena zaštita se dijelom finansira iz Fonda zdravstvenog osiguranja, a dijelom od strane opštine.

Doprinosi u RS

Doprinosi za zdravstveno osiguranje uplaćuju zaposlenici odnosno biro i za zapošljavanje u slučaju nezaposlenih lica, boraca i ratnih vojnih invalida i civilnih žrtava rata. U RS neosigurana lica imaju izbor da unaprijed plate trošak usluge ili da uplate svoje neuplaćene doprinose za zdravstveno osiguranje, u zavisnosti od toga šta je povoljnije za njih.

Uslovi za ostvarivanje zdravstvene zaštite u RS

Zdravstvenim osiguranjem obuhvaćene su sljedeće kategorije korisnika:

- Lica u radnom odnosu
- Lica koja obavljaju samostalnu djelatnost
- Lica koja obavljaju vjersku službu
- Povratnici koji su državljani Bosne i Hercegovine koji su se vratili na teritoriju Republike Srpske u svoje prijeratno mjesto prebivališta
- Poljoprivrednici
- Borci, ratni vojni invalidi i članovi porodica poginulih boraca
- Zaposlena lica za čijim radom je prestala potreba dok ostvaruju naknadu prema propisima o radnim odnosima
- Nezaposlena lica koja su završila srednje, više i visoko obrazovanje
- Studenti koji su postali punoljetni
- Korisnici penzije i prava na novčanu naknadu u vezi sa prekvalifikacijom ili dokvalifikacijom i zapošljavanjem, koji su ovo pravo ostvarili prema propisima o penzijskom i invalidskom osiguranju
- Državljanin RS koji u cijelosti ili djelimično ostvaruje penziju i invalidninu od inostranog isplatioca dok ima prebivalište na teritoriji RS
- Korisnici stalne novčane pomoći ili lica smještena u ustanovu socijalne zaštite, ako nisu osigurana po drugom osnovu
- Izbjegla i raseljena lica, ako nisu osigurana po drugom osnovu
- Strani državljani koji se školuju na teritoriji RS, ako međunarodnim sporazumom nije drugačije određeno
- Druga lica za koja je uplaćen doprinos za zdravstveno osiguranje.

- Članovi porodice osiguranika su
 - Bračni ili vanbračni drug s kojim živi u zajednici
 - Djeca (rođena u braku, van braka, usvojena i pastorčad) i djeca bez roditelja
 - Roditelji, unuci, braća, sestre, djed i baka, ako su nesposobni za samostalan život i rad i ako nemaju sredstava za izdržavanje
 - Drugi članovi porodice ako ih osiguranik izdržava

Prava: pružanje usluga zdravstvene zaštite u RS

Osiguranik može izabrati svog doktora primarne zdravstvene zaštite (PZZ). Pacijent se mora prijaviti kod tima porodične medicine za najmanje godinu dana. Redovni zdravstveni pregledi osigurani su za djecu i učenike odnosno studente, kao i za određene kategorije zanimanja. Plaćeni prijevoz do zdravstvene ustanove i nazad osiguran je besplatno za pojedine kategorije medicinskog tretmana (npr. dijaliza, hemoterapija i radioterapija). Svaki doktor primarne zdravstvene zaštite ima specifične instrukcije i definisanu mrežu specijalista kojima može uputiti pacijente u slučaju potrebe za specijalističkom zaštitom. Pacijenti participiraju u troškovima svih usluga zdravstvene zaštite, uključujući bolnički smještaj, po prosječnoj stopi od 10-20% u zavisnosti od vrste zdravstvene usluge utvrđene osiguranjem. Od plaćanja participacije su u potpunosti oslobođene sljedeće kategorije:

- Žene u toku trudnoće i materinstva
- Djeca do navršениh 15 godina
- Lica preko 65 godina
- Korisnici stalne novčane pomoći i lica smještena u ustanove socijalne zaštite
- Lica oboljela od progresivnih mišićnih oboljenja, cerebralne paralize i multiple skleroze, osteogenesis imperfecta terminalni stadijum, paraplegije i kvadriplegije- Dobrovoljni davaoci krvi (sa deset i više davanja), pod uslovom da od posljednjeg davanja krvi nije prošlo više od godinu dana
- Ratni vojni invalidi i članovi porodica poginulih boraca
- Slijepa lica prve kategorije
- Lica sa teškim mentalnom invaliditetom
- Liječenje od hemofilije, epilepsije, reumatske groznice, celijakije
- Pružanje hitne medicinske pomoći i liječenje lica u stanju neposredne životne opasnosti
- Liječenje na intenzivnoj njezi
- Liječenje pojedinih kategorija bolesti kao što su tuberkuloza, zarazne bolesti, lica na dijalizi, oboljela od dijabetesa, malignih oboljenja,
- Lica sa transplantiranim organima
- Lica oboljela od mentalnih bolesti koja mogu da ugroze sebe i okolinu.

U skladu sa Zakonom o zdravstvenoj zaštiti RS, pacijent ima pravo na izbor zdravstvene ustanove sekundarnog nivoa. U posebnim slučajevima moguće je da se pacijent liječi na teritoriji Federacije BiH, ali je za to potrebna saglasnost Fonda odnosno Zavoda zdravstvenog osiguranja.

Lijekovi su utvrđeni Listom A i Listom B Fonda zdravstvenog osiguranja u pogledu referentne cijene lijeka (najniža cijena lijeka na tržištu).

- Na Listi A nalaze se besplatni lijekovi za pacijente koji su oslobođeni participacije, odnosno uz participaciju od 10% u odnosu na referentnu cijenu lijeka za sva druga zdravstveno osigurana lica. Ako je cijena lijeka viša od referentne cijene, pacijent plaća razliku u cijeni.
- Na Listi B nalaze se lijekovi za koje se plaća participacija u iznosu od 50% referentne cijene lijeka za sve pacijente. Ako je cijena lijeka viša od referentne cijene, pacijenti plaćaju razliku u cijeni.

Nedostaci u uslugama zdravstvene zaštite u RS

Značajan procenat stanovništva u RS nije obuhvaćen zdravstvenim osiguranjem. Procjenjuje se da ukupno 15% stanovništva u RS nije obuhvaćeno zdravstvenim osiguranjem. Među onima koji nisu zdravstveno osigurani su lica koja rade u neformalnoj ekonomiji, poljoprivrednici i samostalno zaposlena lica koja imaju pravo da uplaćuju dobrovoljno zdravstveno osiguranje, ali to često ne čine. Za one koji nisu zdravstveno osigurani, u okviru sistema zdravstvene zaštite osigurano je besplatno hitno zbrinjavanje, ali se naplaćuje pružanje neobavezne zdravstvene zaštite koja nije hitnog karaktera.

Preduzeća koja se nalaze u finansijskim poteškoćama često ne izvršavaju svoju obavezu uplaćivanja doprinosa za svoje radnike. Mnogi poslodavci ne uplaćuju redovno doprinose za zdravstveno osiguranje za svoje radnike. Sveukupno gledano, ovaj neuspjeh sistema da efikasno prikuplja doprinose za zdravstvenu zaštitu potkopao je sistem zdravstvene zaštite uskraćujući mu sredstva.

Recesija je u velikoj mjeri opteretila entitetski Fond zdravstvenog osiguranja. Kvalitet usluga u javnim bolnicama je slab, a pacijenti često daju novac doktorima kako bi osigurali liječenje.

5.5.3. Socijalno zdravstveno osiguranje u Brčko Distriktu

Zakonodavni okvir za zdravstveno osiguranje u BD

- Zakon o zdravstvenoj zaštiti Brčko Distrikta (Službeni glasnik Brčko Distrikta BiH 2/01) sa izmjenama i dopunama iz 2007. i 2008. godine (Službeni glasnik Brčko Distrikta BiH 19/07 i 28/08)
- Zakon o zdravstvenom osiguranju Brčko Distrikta (Službeni glasnik Brčko Distrikta BiH 1/02) sa izmjenama i dopunama iz 2002. i 2008. godine (Službeni glasnik Brčko Distrikta BiH 7/02 i 34/08)

Uslovi za ostvarivanje zdravstvene zaštite u BD

Zdravstvenim osiguranjem u Brčko Distriktu obuhvaćene su sljedeće kategorije korisnika:

- Lica u radnom odnosu
- Lica koja obavljaju samostalnu djelatnost
- Lica koja imaju privremeno boravište u Distriktu a zaposlena su kod stranog poslodavca i nemaju osiguranje kod stranog fonda zdravstvenog osiguranja
- Lica koja se nakon završenog školovanja nalaze na obaveznom praktičnom radu
- Poljoprivrednici
- Korisnici penzija
- Korisnici prava na profesionalnu rehabilitaciju i zaposlenje u skladu sa odredbama Zakona o penzijsko-invalidskom osiguranju
- Korisnici penzija i invalidnina koji svoju penziju ostvaruju iz stranih penzijsko-invalidskih osiguranja
- Nezaposlena lica evidentirana u nadležnoj službi za zapošljavanje Distrikta
- Lica sa statusom vojnog, mirnodopskog ili civilnog invalida rata
- Korisnici porodične invalidnine, osim ako nisu osigurani po nekom drugom osnovu,- Lica koja su korisnici socijalne pomoći
- Članovi porodice osiguranika koju uključuju supružnika, djecu, usvojenu djecu i pastorčad

Prava: pružanje usluga zdravstvene zaštite

Osiguranik može izabrati svog doktora primarne zdravstvene zaštite. Pacijent se mora prijaviti kod tima porodične medicine za najmanje godinu dana. Redovni zdravstveni pregledi osigurani su za djecu i učenike odnosno studente, kao i za određene kategorije zanimanja. Troškovi lijekova koji se nalaze na Listi esencijalnih lijekova pokriveni su u iznosu od 100%, 70%, 55% ili 50% u zavisnosti od vrste lijeka koji se koristi. Plaćeni prijevoz do zdravstvene ustanove i nazad osiguran je za pojedine kategorije medicinskog tretmana (npr. dijaliza, hemoterapija i radioterapija). Pacijenti participiraju u troškovima svih usluga zdravstvene zaštite, uključujući bolnički smještaj, po prosječnoj stopi od 10-20% u zavisnosti od vrste zdravstvene usluge utvrđene osiguranjem. Niže navedena lica oslobođena su obaveze participacije:

- Djeca do navršениh 15 godina
- Lica preko 65 godina
- Žene u toku trudnoće i materinstva
- Lica oboljela od mentalnih bolesti koja mogu da ugroze sebe i okolinu
- Lica oboljela od mišićne distrofije, cerebralne paralize, multiple skleroze, paraplegije, kvadriplegije i endemske nefropatije- Lica oboljela od teških i hroničnih bolesti (dijabetes, kancer, TB, HIV/AIDS, lica na dijalizi)
- Slijepa lica

- Korisnici socijalne pomoći
- Dobrovoljni davaoci krvi

Pacijenti koje ljekarska komisija uputi na liječenje izvan teritorije Brčko Distrikta mogu izabrati bolnicu koja nema ugovor sa Fondom zdravstvenog osiguranja samo ako razliku u troškovima plati sam pacijent.

6. SOCIJALNA INKLUZIJA U BIH

U ovome dijelu Izvještaja daje se ocjena napretka i nedostataka u oblasti socijalne inkluzije sa posebnim osvrtom na inkluziju ugroženih kategorija, inkluzivno obrazovanje i aktivnu inkluziju na tržištu rada.

6.1. Ugrožene kategorije i socijalna isključenost u BiH

Socijalnom isključenošću u BiH pogođena su brojna i razna lica, među ostalima i oni koji pate od materijalne uskraćenosti i koji žive u domaćinstava sa niskim intenzitetom rada. Osim toga, pojedine društvene kategorije izložene su riziku socijalne isključenosti, uključujući invalidna lica, lica koja žive u ruralnim krajevima, lica koja prijevremeno napuste školu, žene te pripadnike nacionalnih manjina kao što su Romi.

6.2. Inkluzivno obrazovanje

Obrazovanje ima dubok uticaj na životne šanse djece i omladine. Učestalost siromaštva je u jakoj korelaciji sa obrazovanjem. Kao što se vidi iz tabele 25, siromaštvo je puno zastupljenije među licima koja nemaju obrazovanje ili imaju samo osnovno obrazovanje nego među onima sa srednjim obrazovanjem, dok je vrlo malo lica sa višim obrazovanjem izloženo riziku siromaštva. Kontrast je upečatljiv. Dok je gotovo dvije petine (38,4%) stanovništva bez obrazovanja u RS izloženo riziku siromaštva, prema nalazima Ankete o potrošnji domaćinstava iz 2007. godine (u odnosu na liniju apsolutnog siromaštva), manje od pet posto lica sa tercijarnim obrazovanjem se suočava sa rizikom siromaštva. Ovo je dobra ilustracija važnosti javnog ulaganja u obrazovanje, ali i potrebe za inkluzivnim pristupom obrazovanju kojim se obuhvataju ljudi iz svih društvenih sredina i koji pruža jednake mogućnosti za sve.

Tabela 25: Učestalost siromaštva po nivou obrazovanja (%)

	BiH	FBiH	RS	BD
Bez obrazovanja	33,3	30,2	38,4	19,6
Osnovno obrazovanje	24,2	24,1	23,8	32,2
Srednje obrazovanje	15,5	14,7	16,4	23,3
Tercijarno obrazovanje	3,2	3,1	3,3	4,1

6.2.1. Okvir politika za inkluzivno obrazovanje u BiH

- Strategija predškolskog odgoja i obrazovanja u Bosni i Hercegovini (Vijeće ministara Bosne i Hercegovine, 2005.)
- Akcioni plan za uključivanje djece sa posebnim potrebama u redovno obrazovanje (2006)
- Strateški pravci razvoja obrazovanja u Bosni i Hercegovini sa planom implementacije, 2008.–2015. (Vijeće ministara Bosne i Hercegovine, 2008.)
- Plan akcije o obrazovnim potrebama Roma i pripadnika ostalih nacionalnih manjina (Vijeće ministara Bosne i Hercegovine, 2008.)

U 2008. godini Vijeće ministara Bosne i Hercegovine usvojilo je strateški dokument pod nazivom Strateški pravci razvoja obrazovanja u Bosni i Hercegovini sa planom implementacije (2008.–2015.), koji služi kao osnova za FBiH, RS, Distrikt i kantonalne strategije. U okviru strategije posebna pažnja posvećena je pitanju jednakog pristupa i pravičnosti u obrazovanju kao temeljnom elementu razvoja obrazovanja. U dokumentu se zagovara pravo svakoga na najmanje devet godina obaveznog osnovnog obrazovanja, koje je istog kvaliteta u svim dijelovima zemlje, a naročito u demografski ugroženim i ratom pogođenim područjima, seoskim i brdsko-planinskim krajevima i slično.

Pored toga, obrazovanje treba odgovarati potrebama manjina. U 2008. godini Bosna i Hercegovina se priključila Dekadi inkluzije Roma 2005.–2015. i usvojila Akcioni plan za rješavanje problema Roma u oblasti stambenog zbrinjavanja, zdravstvene zaštite i obrazovanja, te je formirala koordinacioni odbor za praćenje njegove implementacije. Među ostalim dokumentima koji se odnose na politiku inkluzivnog obrazovanja su i Strategija predškolskog odgoja i obrazovanja u Bosni i Hercegovini i Akcioni plan za uključivanje djece sa posebnim potrebama u redovno obrazovanje, koji trenutno čekaju na usvajanje od strane ministara obrazovanja.

Po mišljenju predstavnika NVO-a, najveći problem sa kojim se suočava obrazovni sistem u BiH jeste obuka nastavnog kadra⁵⁸. Iako se povećava broj upisanih za ovo zvanje, kvalitet i kompetentnost nastavnog osoblja su na vrlo niskom nivou. Privatni univerziteti upisuju sve više studenata na pedagoške studije, ali oni na kraju ne znaju kako voditi nastavu, a studenti sa magistarskim zvanjem iz oblasti pedagogije se često moraju ponovo obučavati. I nastavnici i roditelji su nedovoljno pripremljeni za inkluzivno obrazovanje, a sredstva dostupna za podršku učenicima sa invaliditetom u redovnim školama su neadekvatna. Sistem se više ne može oslanjati na entuzijazam nastavnika. Po mišljenju predstavnika NVO-a, to nije problem samo za Ministarstva obrazovanja – potrebno je više ulaganja. Nažalost, po mišljenju NVO-a, premalo je stručnjaka u obrazovnom sektoru. Agencija za razvoj obrazovanja nije dovoljno kadrovski popunjena. Također je evidentan nedostatak vrednovanja škola na osnovu rezultata.⁵⁹

58 Radionica održana sa predstavnicima NVO-a, Sarajevo, 09.04.2013.

59 Ibid.

6.2.2. *Zakonodavna osnova za inkluzivno obrazovanje u BiH*

- Okvirni zakon o predškolskom odgoju i obrazovanju (2007)
- Okvirni zakon o osnovnom i srednjem obrazovanju (2003)
- Revidirani Okvirni zakon o srednjem stručnom obrazovanju i obuci (2008)
- Okvirni zakon o visokom obrazovanju (2007)

Okvirnim zakonom o predškolskom odgoju i obrazovanju iz 2007. godine predviđeno je da je u godini pred polazak u osnovnu školu, predškolski odgoj i obrazovanje obavezno za svu djecu predškolskog uzrasta. Stanje u zakonskoj regulativi, koja se odnosi na predškolski odgoj i obrazovanje na području Federacije Bosne i Hercegovine, je još uvijek neujednačeno, ali na svim područjima postoje nacrti zakona pripremljeni za proceduru usvajanja ili su već u proceduri. Usaglašavanje kantonalnih sa Okvirnim zakonom urađeno je na području Sarajevskog kantona, Zeničko-dobojskog kantona, Tuzlanskog kantona, Bosansko-podrinjskog kantona, Unsko-sanskog kantona, Kantona 10 i Posavskog kantona, dok je u Srednjobosanskom kantonu, Zapadnohercegovačkom kantonu i Hercegovačko-neretvanskom kantonu u fazi usvajanja. Zakon o predškolskom odgoju i obrazovanju je na području Republike Srpske donesen 2008. godine, ali je obuhvat djece u godini pred polazak u školu još uvijek formulisan kao mogućnost, a ne obaveza. Skupština Distrikta Brčko je, tokom juna 2010. godine, usvojila Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o predškolskom odgoju i obrazovanju, čime je on u potpunosti usklađen sa Okvirnim zakonom.⁶⁰

Okvirni zakon o visokom obrazovanju usvojen je u julu 2007. godine. Zakone i propise o visokom obrazovanju u RS, deset kantona Federacije te Brčko Distriktu potrebno je uskladiti sa Okvirnim zakonom.

Na državnom nivou u BiH, koordinacijsku ulogu u oblasti obrazovanja ima Ministarstvo civilnih poslova, kao i Ministarstvo za ljudska prava.

6.2.3. *Realizacija inkluzivnog obrazovanja u BiH*

Obavezno obrazovanje počinje od dobi od šest godina, a ranije je trajalo najmanje osam godina. Reforme koje su uvedene Okvirnim zakonom o osnovnom i srednjem obrazovanju 2003. godine dovele su do postupnog uvođenja devetogodišnjih programa u osnovne škole⁶¹. Procjene govore da, iako gotovo sva djeca pohađaju obavezno osnovno obrazovanje, samo 69,3% djece iz romske zajednice pohađa osnovnu školu. Ostala djeca u ovoj kategoriji dolaze iz siromašnih porodica ili su djeca sa posebnim potrebama, koje se ne mogu zadovoljiti u školi.

Opšte i stručno-tehničko srednje obrazovanje u načelu traje tri godine (10.-12. razred) , ali u praksi traje četiri godine (9.-12. razred) i okončava se maturskim ispitom, s tim da srednje stručne škole nude i dvogodišnje i trogodišnje programe koji vode direktno na tržište rada. Stručno obrazovanje ima veliki značaj za borbu protiv siromaštva i socijalne isključenosti u BiH, te za unapređenje

60 Agencija za predškolsko, osnovno i srednje obrazovanje Bosne i Hercegovine,(2011) „Izveštaj o implementaciji okvirnog zakona o predškolskom odgoju i obrzovanju u BiH“, Sarajevo,BiH.

61 UNESCO, 2011

vještina radne snage potrebnih za ekonomski rast⁶². Pa ipak, diplomanti srednjih stručnih škola su neproporcionalno visoko zastupljeni među nezaposlenima.

6.2.4. Nedostaci u oblasti inkluzivnog obrazovanja u BiH

Termin “lica koja su prijevremeno napustila školovanje” odnosi se na one mlade ljude koji u najboljem slučaju imaju osnovno ili niže razrede srednje škole i trenutno ne pohađaju obrazovni sistem ili programe obuke.⁶³ Procjene stope prijevremenog napuštanja školovanja se razlikuju. Direkcija za ekonomsko planiranje (DEI) je u saradnji sa Agencijom za statistiku BiH, prema podacima iz Ankete o radnoj snazi BiH izračunala da je stopa ranog napuštanje školovanja tj. nepohađanja škole ili obuku za dobnu grupu 18-24 godina iznosila 14,5% za 2010god.

U skladu sa nalazima istraživanja sprovedenih kroz program MDGF tokom 2011god, oko 31,5% učenika završene osnovne škole ne nastavljaju sa svojim obrazovanjem u srednju školu. Pored toga, drugačija slika je dostupna po nalazima MICS4 istraživanja, po kojem je stopa prelaza u srednje obrazovanje 96.9%, što znači da skoro sva djeca koja su uspješno završila posljednji razred osnovne škole u predhodnoj godini su pohađala prvi razred srednje škole u vrijeme istraživanja⁶⁴. Nadalje, gotovo dvostruko više djece iz siromašnih domaćinstava ne upisuju se u srednju školu, u poređenju sa djecom iz domaćinstava boljeg imovinskog stanja⁶⁵. Predstavnici MCP-a izrazili su naročitu zabrinutost zbog visoke stope napuštanja sistema srednjoškolskog obrazovanja⁶⁶. Siromaštvo je najvažniji razlog za prijevremeno napuštanje škole, a nakon njega su tu i nedovoljna podrška roditelja, gubitak motivacije i interesa za obrazovanje, te sukob sa zakonom⁶⁷.

Podaci iz zvaničnih izvora ukazuju na visok nivo osipanja učenika u toku pohađanja srednje škole u Bosni i Hercegovini (pogledati tabelu 26).

62 Brankovic,N i Oruc,N (2013)“Mapiranje VET obrazovnih politika i praksi za socijalnu uključenost i socijalnu koheziju Istraživanje za Bosnu i Hercegovinu“ izvještaj pripremljen za Evropsku trening fondaciju, Torino, Italija.

63 Prijevremeno napuštanje škole i programa obuke se odnosi na osobe koje imaju od 18 do 24god.i i koje ispunjavaju naredna dva uslova:prvi, najviši nivo obrazovanja ili treninga je ISCED 0,1,2 iil 3c skraćeni; drugi ispitanici su izjavili da nisu pohađali ili bili uključeni u obrazovne programe ili terninge u četiri sedmice koje su predhodile istraživanju. Podaci su izračunati iz istraživanja o Anketi o radnoj snazi. Kao što je primjećeno od Antonowicz (2013) statistički uredi u BiH trenutno ne računaju ovaj indikator iako bibilo moguće dobiti ove podatke iz dostupne Ankete o potrošnji domaćinstva.

64 Moguće je da MDGF izvještaj izještava o broju učenika koji nisu završili svoje srednjoškolsko obrazovanje, što odgovara procjenama izračunatim za potrebe ovog izvještaja.Ako je ovo slučaj onda naizgled kontradiktorni nalazi MDGF izvještaja i MICS4 istraživanja ne bi bili u suprotnosti jedni s drugim.

65 UNDP 2007:90.

66 Intervju, Ministarstvo civilnih poslova, 04.03.2013.

67 MDGF,2011.

Tabela 26: Srednjoškolski učenici po razredima i prijevremeno napuštanje škole u BiH, 2011/12.

	Svi razredi	I	II	III	IV	Procjena broja lica koja su prijevremeno napustila školovanje	Procjena stope prijevremenog napuštanja školovanja
Gimnazija (četiri godine)	41.081	11.944	11.105	9.883	8.149	3.795	31,8%
Stručna-tehnička škola (četiri godine)	83.704	24.446	22.445	20.009	16.804	7.642	31,3%
Stručna škola (tri godine)	34.479	13.528	11.177	9.774	0	3.784	28,0%
Ukupno	159,264	49,918	44,727	39,666	24,953	15.221	30,5%

Izvor: BHAS (2012) Statistika obrazovanja, prvo izdanje, (31.10.2012.), str. 19. Napomena: Učenici koji će potencijalno napustiti školovanje izračunavaju se kao razlika između onih upisanih u I razred i onih koji završavaju IV razred gimnazije i tehničke škole; za stručne srednje škole kao razlika

Podaci prikazani u tabeli 26 pokazuju vrlo visoku stopu prijevremenog napuštanja školovanja u Bosni i Hercegovini. Stopa je izračunata kao razlika između broja učenika u završnom razredu (bilo III ili IV razredu u zavisnosti od vrste škole) i u polaznom razredu (I razred), podijeljena sa početnim brojem upisanih učenika (I razred). Prijevremeno napuštanje školovanja odvija se kroz proces osipanja u kojem učenici vremenom napuštaju školu. Ovakav metod izračunavanja podložan je nizu grešaka. Kao prvo, ovaj metod pretpostavlja da je veličina svake kohorte ista, a podaci BHAS-a ukazuju na povećanje upisa u srednje škole od 7,6% od 2010/11. do 2011/12. Prema tome, povećanje stope upisa bi trebalo značiti da je stopa prijevremenog napuštanja školovanja u stvarnosti veća nego ona koja je ovdje izračunata. Drugi izvor greške može se javiti kada učenici rano napuste školu jer su završili svoj program školovanja, što može biti slučaj kod nekih učenika upisanih u dvogodišnje programe. Za očekivati je, ipak, da ovaj drugi primjer opisuje situaciju prilično malog broja učenika. Štaviše, navedena procjena u skladu je sa drugim gore navednim istraživanjima ovog fenomena u Bosni i Hercegovini. U FBiH, stopa napuštanja srednje škole iznosi gotovo dvije trećine (38%) broja polaznika prvog razreda, dok je stopa napuštanja škole u RS daleko niža za samo 11%. Pretpostavimo stoga da stopa prijevremenog napuštanja školovanja iznosi oko 30%.

Projekat YERP za zapošljavanje mladih osvrnuo se i na pitanje napuštanja školovanja. Provedenom evaluacijom projekta⁶⁸ utvrđena je visoka stopa napuštanja školovanja u BiH u osnovnom i srednjem obrazovanju, pri čemu visoki procenat siromašnih i neobrazovanih roditelja djecu ne šalje u školu. Također je utvrđeno da siromašni i neobrazovani roditelji često ne smatraju da njihovom djetetu treba više obrazovanja od osnovnih vještina pisanja i čitanja. Većina osnovnih škola nemaju politiku za sprečavanje napuštanja školovanja. Napuštanje škole naročito je često među delinkventnom

68 Aigner 2012.

i romskom djecom. Predstavnici MLJPI naročito su zabrinuti zbog problema napuštanja škole kod romske djece.

U 2011/12. godini u Bosni i Hercegovini su djelovale 223 predškolske ustanove koje je pohađalo 17.293 djece, što predstavlja povećanje od 1,5% u odnosu na prethodnu školsku godinu⁶⁹. Broj zaposlenih u ovim ustanovama povećao se za 1,5%, a i neke nove ustanove su ušle na tržište jer se ukupan broj povećao za 1,8%. Ustanove za predškolski odgoj i obrazovanje mogle bi osigurati značajan broj radnih mjesta ako bi se ovaj sektor još širio. Oko 316.657 učenika je bilo upisano u osnovne škole, što je smanjenje broja učenika od 5,6% u odnosu na prethodnu godinu; u školama je radilo 24.605 nastavnika, od kojih su gotovo 70% bile žene. Oko 163.284 učenika je bilo upisano u 312 srednje škole, što je povećanje broja učenika od 7,2% u odnosu na prethodnu godinu. Četvrtina učenika bila je upisana u gimnazije, a gotovo tri četvrtine u stručno tehničke škole koje nude četiri godine tehničkog školovanja (51,3%) te trogodišnje stručno školovanje (21,1%). Malo više od polovine nastavnog kadra su žene (57,6%). Na više nivoe obrazovanja bilo je upisano 107.083 studenata, od čega je 55,5% žena.

6.3. Inkluzivno obrazovanje u FBiH

6.3.1. Okvir politika za inkluzivno obrazovanje u FBiH

Deset kantona u FBiH imaju punu nadležnost u oblasti obrazovne politike.

- Dokument Strateških pravaca razvoja obrazovanja 2008.-2015. usvojen je u junu 2008. godine na državnom nivou, a u tekstu strategije se ističe da pristup obrazovanju u BiH karakterišu nejednakosti.
- Strategija razvoja stručnog obrazovanja i obuke za period 2007.-2013. godine usvojena je u 2007.godini.
- Akcioni plan za inkluziju Roma ima za cilj smanjenje stope napuštanja školovanja među romskom djecom kroz korištenje mentora.

6.3.2. Realizacija inkluzivnog obrazovanja u FBiH

Realizacija i praksa obrazovanja razlikuju se od jednog do drugog kantona u više pogleda.

U Kantonu Sarajevo, Zakonom osnovnom odgoju i obrazovanju predviđeno je obavezno devetogodišnje obrazovanje u dobi od 6 do 15 godina. Djeca pohađaju 150 sati predškolskog odgoja i obrazovanja⁷⁰.

Unsko-sanski kanton je usvojio zakon o predškolskom odgoju i obrazovanju, ali se on ne primjenjuje⁷¹. On je jedan od nekolicine kantona u kojima je predškolski odgoj i obrazovanje u nadležnosti kantona umjesto opštine. Predškolski odgoj i obrazovanje su pružale neke NVO kao što je Save the Children, ali je njihov program prestao s radom 2012. godine. Potrebna su dodatna sredstva da bi se ovaj

69 BHAS (2012) Statistika obrazovanja, prvo izdanje, 31.10.2012.

70 Radionica sa predstavnicima službi zapošljavanja i službi za obrazovanje, FBiH, Sarajevo, 05.04.2013.

71 Ibid.

program podržao jer odgajatelji i dalje rade, ali na dobrovoljnoj osnovi i bez plate. Osnovne škole nisu troškovno efikasne zbog malog broja upisanih učenika. Jedna škola ima samo 7 djece od 5. do 8. razreda. U Kantonu djeluje 130 područnih škola. Glavni problem u restrukturiranju sistema je političke prirode. Na nivou srednjeg obrazovanja osigurano je da učenici koji ne nastave sa višim srednjim obrazovanjem uđu u program “dodatnog osposobljavanja”. Kanton ima sistem praćenja kojim se osiguravaju informacije o tome ko dobije posao po završetku školovanja, ali nema dovoljno informacija za usmjeravanje učenika na tržištu rada.

U Goraždu su sva djeca u opštini uspisana u predškolski odgoj i obrazovanje⁷². Nastavni planovi i programi su izmijenjeni da bi se škole učinile atraktivnijim. Domovi zdravlja, nastavnici i škole saraduju kako u osnovnom tako i u srednjem obrazovanju u vezi sa učenicima sa invaliditetom. Osoblje u srednjim školama se aktivno uključuje u upisivanje i praćenje učenika u srednjim školama kako bi izbjegli nezaposlenost. Lokalna privredna društva i škole imaju dobru saradnju.

U Mostaru nam je rečeno da nedostaje saradnja između Ministarstava za zapošljavanje i za obrazovanje⁷³. Obrazovanje ne prati promjene na tržištu rada. Prema navodima jednog od učesnika radionice, “Imamo toliko evidentiranih frizera, pa ipak se otvara još više radnji. A ja ne mogu da nađem nikoga ko će me dobro ošišati”.

6.3.3. Nedostaci u oblasti inkluzivnog obrazovanja u FBiH

Tabela 27: Procjena broja srednjoškolskih učenika po razredima i prijevremeno napuštanje škole u FBiH, 2011/12.

	Svi razredi	I	II	III	IV	Procjena broja lica koja su prijevremeno napustila školovanje (I-III/IV)	Procjena stope prijevremenog napuštanja školovanja
Gimnazija (četiri godine)	29.511	8.931	8.165	6.860	5.555	3.376	37,8%
Stručna-tehnička škola (četiri godine)	54.743	16.974	15.150	12.263	10.356	6.618	39,0%
Stručna škola (3 godine)*	25.231	10.329	8.251	6.651	0	3.678	35,6%
Ukupno	109.485	36.234	31.566	25.774	15.911	13.672	37,7%

Izvor: BHAS (2012) Statistika obrazovanja, prvo izdanje, (31.10.2012.). Napomena: * za 3-godišnje programe stručnog obrazovanja broj učenika koji prijevremeno napuste školovanje procjenjuje se kao razlika između kohorti u prvoj i trećoj godini

72 Ibid.

73 Ibid.

U tabeli 27 data je procjena broja učenika u svakom razredu gimnazija, tehničkih i stručnih škola u Federaciji⁷⁴. Broj učenika koji potencijalno prijevremeno napuštaju školovanje u gimnazijama i stručnim-tehničkim školama izračunava se kao razlika između onih upisanih u I razred i onih koji završavaju IV razred, a za stručne škole kao razlika između onih upisanih u I razred i onih koji završavaju III razred. Stopa prijevremenog napuštanja školovanja je omjer broja učenika koji su prijevremeno napustili školu i početnog broja učenika u I razredu. Procijenjena stopa prijevremenog napuštanja školovanja je vrlo visoka i iznosi gotovo dvije petine (38%) broja polaznika prvog razreda. Prema navodima NVO "Step by Step", stopa prijevremenog napuštanja škole je u stvarnosti i veća i iznosi oko 50%. Ovi podaci ukazuju na to da FBiH ima visoku stopu prijevremenog napuštanja školovanja, pa je stoga za smanjenje socijalne isključenosti važno da se ova stopa značajno snizi. Preporučuje se da do 2020. godine FBiH prepolovi stopu prijevremenog napuštanja školovanja pri čemu je cilj stopa od 20% do 2020. godine.

Vlasti u FBiH pokušale su da uvedu koncept inkluzivnog obrazovanja za učenike ometene u razvoju podržavanjem njihove inkluzije u redovno obrazovanje. Međutim, po mišljenju predstavnika NVO-a, politika ne funkcioniše dobro jer se takvoj djeci ne pruža dodatna podrška⁷⁵. Potrebno je hitno izvršiti više ulaganja u takve servise podrške za djecu ometenu u razvoju u redovnim školama. Po mišljenju predstavnika NVO-a, škole u FBiH su ostale u sistemu iz 19.-20. vijeka gdje je nastavnik u centru pažnje i gdje se radi po propisanom nastavnom planu i programu, a pored toga su i nastavnici preopterećeni administracijom.

6.4. Inkluzivno obrazovanje u RS

6.4.1. Okvir politika za inkluzivno obrazovanje u RS

Ministarstvo prosvjete RS smatra da najveći problem predstavlja neadekvatan obuhvat predškolskim odgojem i obrazovanjem, naročito u ruralnim područjima⁷⁶. Predškolski odgoj i obrazovanje sastoji se od jaslica i vrtića, koji su većinom u javnom sektoru mada ima i nekoliko privatnih davaoca usluga. Glavni problem je što predškolski odgoj i obrazovanje obuhvata samo 12% stanovništva u RS ili eventualno malo više od toga⁷⁷. Glavni razlog slabog obuhvata predškolskim odgojem i obrazovanjem je nedostatak finansijskih sredstava za predškolski odgoj i obrazovanje. To je, dakle, glavni razlog slabog obuhvata. Ove usluge bi se mogle pružati i kroz razvoj grupa za igru i mobilnih vrtića. U Banja Luci je prisutan i problem nedostatka prostora. Broj prijava za mjesto u predškolskim ustanovama je puno viši od kapaciteta za davanje usluga.

Pitanje prijevremenog napuštanja školovanja nakon završetka obaveznog obrazovanja i napuštanja višeg srednjeg obrazovanja ne smatra se značajnim problemom u RS.

⁷⁴ *Uvažavajući razlike, ovi podaci uključuju i relativno mali broj učenika iz Brčko Distrikta.*

⁷⁵ Mišljenja izražena na radionici sa predstavnicima NVO-a održanoj u Sarajevu, 09.04.2013. godine.

⁷⁶ Informacije dobivene od predstavnika Ministarstva prosvjete RS, intervju održan 08.04.2013. godine. U skladu sa nalazima MICS4 istraživanja 10.3% djece u dobi od 36-59 mjeseci pohađaju predškolsko obrazovanje u RS-u. U urbanim sredinama taj postotak ide do 22,5 dok je u ruralnim samo na 2,8.

⁷⁷ NVO procjenjuju obuhvat za BiH u cjelini na nivou od 10%, radionica sa predstavnicima NVO-a održana u Sarajevu, 09.04.2013. godine.

6.4.2. Zakonodavna osnova za inkluzivno obrazovanje u RS

- Okvirni zakon o predškolskom odgoju i obrazovanju iz 2007.
- Revidirani Okvirni zakon o srednjem stručnom obrazovanju i obuci iz 2008.
- Okvirni zakon o visokom obrazovanju iz jula 2007.
- RS je usvojila Zakon o obrazovanju odraslih u junu 2009.

6.4.3. Realizacija inkluzivnog obrazovanja u RS

Zakonom u RS predviđeno je 9-godišnje obavezno obrazovanje. Obavezno obrazovanje traje do dobi od 15 godina.

6.4.4. Nedostaci u oblasti inkluzivnog obrazovanja u RS

Tabela 28: Srednjoškolski učenici po razredima i prijevremeno napuštanje škole u RS, 2011/12.

	Svi razredi	I	II	III	IV	Procjena broja lica koja su prijevremeno napustila školovanje	Procjena stope prijevremenog napuštanja školovanja
Gimnazija (četiri godine)	11.570	3.013	2.940	3.023	2.594	419	13,9%
Stručna-tehnička škola (četiri godine)	28.961	7.472	7.295	7.746	6.448	1.024	13,7%
Stručna škola (tri godine)	9.248	3.199	2.926	3.123	0	76	2,4%
Ukupno *	49,779	13,684	13,161	13,892	9,042	1.519	11,1%

Izvor: Zavod za statistiku (2012) *Obrazovna statistika, godišnje izdanje: srednje škole*, Banja Luka: Republika Srpska.
Napomena: Učenici koji će potencijalno napustiti školovanje izračunavaju se kao razlika između onih upisanih u I razred i onih koji završavaju IV razred gimnazije odnosno III razred stručne srednje škole.

Broj učenika koji potencijalno prijevremeno napuštaju školovanje u gimnazijama i stručnim-tehničkim školama izračunava se kao razlika između onih upisanih u I razred i onih koji završavaju IV razred, a za stručne škole kao razlika između onih upisanih u I razred i onih koji završavaju III razred. Stopa prijevremenog napuštanja školovanja je omjer broja učenika koji su prijevremeno napustili školu i početnog broja učenika u I razredu. Kao što se može vidjeti iz tabele 28, stopa prijevremenog napuštanja školovanja je puno niža nego u BiH u cjelini, te je bliža stopi registrovanoj u zemljama EU-27. Stoga bi odgovarajući ciljevi za RS bili puno sličniji ciljevima iz strategije Evropa 2020, a to je smanjenje stope prijevremenog napuštanja školovanja na 10% do 2020. godine.

6.5. Inkluzivno obrazovanje u Brčko Distriktu

6.5.1. Okvir politika za inkluzivno obrazovanje u BD

Prema mišljenju predstavnika NVO-a, važan primjer dobre prakse u inkluzivnom obrazovanju može se naći u Brčko Distriktu⁷⁸. Rukovodeći službenik Pododjela za predškolsko i osnovno obrazovanje kreirao je model za unapređenje kvaliteta u 15 škola u Distriktu. Pripremljena je strategija i mapa puta, a škole između sebe razmjenjuju najbolje prakse.

6.5.2. Zakonodavna osnova za inkluzivno obrazovanje u BD

Zakonom o obrazovanju u Brčko Distriktu predviđeno je obavezno školovanje do dobi od 15 godina.

6.5.3. Realizacija inkluzivnog obrazovanja u BD

U BD dijete može prestati sa školovanjem kad navrší 15 godina života.

6.6. Nedostaci u oblasti inkluzivnog obrazovanja u BiH

Obrazovni sistem u Bosni i Hercegovini je daleko od inkluzivnog. Velika je razlika u kvalitetu obrazovanja u urbanim i ruralnim sredinama. Prema predstavnicima MCP, obrazovanje u seoskim područjima je "potpuno zanemareno"⁷⁹. Prema navodima jednog izvještaja o osnovnom obrazovanju, i pored usvajanja više politika za inkluziju ugrožene djece u osnovno obrazovanje od strane entitetskih i kantonalnih Ministarstava obrazovanja⁸⁰, provođenje ovih politika je loše i vodi ka isključenosti djece sa posebnim potrebama i romske djece⁸¹.

Značajnije smanjenje stope ranog napuštanja škole dalo bi veliki doprinos smanjenju socijalne isključenosti u obrazovanju u Bosni i Hercegovini. Takva promjena direktno bi uticala na mogućnosti zapošljavanja kod mladih, doprinijela bi boljoj integraciji u tržište rada, te time i ostvarivanju zadanog cilja u smislu stope zaposlenosti, a značajno bi doprinijela i izlasku iz začaranog kruga uskraćenosti koji dovodi do socijalne isključenosti brojne djece i omladine. Navedeni faktori govore u prilog postavljanju najambicioznijeg mogućeg ostvarivog cilja za smanjenje prijevremenog napuštanja školovanja, naročito u Federaciji gdje je stopa ranog napuštanja škole izuzetno visoka.

Direktori škola se imenuju po političkoj liniji i često imaju malo iskustva u oblasti obrazovanja⁸². Nemoguće je otpustiti loše nastavnike, a broj nastavnika koji rade po ugovoru na određeno vrijeme je preveliki. Školske politike kao što su politika discipline postoje, ali su vannastavne aktivnosti vrlo

78 Radionica sa predstavnicima NVO-a, održana u Sarajevu, 09.04.2013.

79 Intervju održan u Ministarstvu civilnih poslova, 04.03.2013. Većina međunarodnih projekata fokusira se na tri najveća grada u Bosni i Hercegovini, a samo UNICEF djeluje i u ruralnim područjima.

80 Na primjer, Akcioni plan za uključivanje djece sa posebnim potrebama, entitetska i kantonalna Ministarstva obrazovanja u Bosni i Hercegovini, avgust 2006.; Plan akcije o obrazovnim potrebama Roma i pripadnika ostalih nacionalnih manjina u Bosni i Hercegovini, entitetska i kantonalna Ministarstva obrazovanja u Bosni i Hercegovini, februar 2004.

81 UNICEF, 2009:7.

82 Radionica održana sa predstavnicima NVO-a, Sarajevo, 09.04.2013.

nerazvijene. Nastavni plan se treba manje zasnivati na memorisanju činjenica, a više na kritičkom razmišljanju.

U srednjim školama nedostaje mogućnost fizičkog pristupa za invalidne učenike, a nema ni sredstava za prijevoz lica sa invaliditetom⁸³. Rad srednjih stručnih škola se ne zasniva na ishodima i one ne pripremaju učenike da budu spremni za rad. Naime, kada učenici završe školu “izgubljeni su” jer ne znaju kako da nađu posao i prosto čekaju da im neko da posao.

Prema mišljenju predstavnika NVO-a⁸⁴, iako je razvijen kvalitetan okvir za rad nastavnika, oni samo sabiraju ocjene i nema prave analize efekata tog okvira. Od roditelja se ne traži da ocijene kvalitet obrazovanja koji njihova djeca dobijaju u školi.

7. MEHANIZMI ZA PROMOVISANJE SOCIJALNIH INOVACIJA

Ekonomska kriza i kriza koja je uslijedila u Eurozoni navele su mnoge vlade u cijeloj Evropi da nađu načine za smanjenje budžetskih deficita kroz smanjivanje javnih rashoda i povećanje poreza. Ovi programi štednje neizbježno stavljaju veliki pritisak na javne socijalne službe. Mnoge vlade su tražile načina da očuvaju djelotvornost javnih službi u oblastima kao što su zdravstvena zaštita, obrazovanje i socijalna zaštita kroz unapređenje efikasnosti u pružanju usluga. To podrazumijeva smanjivanje troškova uz istovremeno zadržavanje kvaliteta. Uvedeni su novi oblici upravljanja javnim sektorom i isprobani su novi oblici pružanja javnih usluga, uključujući pružanje usluga od strane aktera izvan javnog sektora kao što su socijalna preduzeća i druge organizacije socijalne ekonomije. Takvi socijalni eksperimenti označeni su terminom “socijalne inovacije”.

7.1. Socijalne inovacije

Prema Evropskoj komisiji, socijalne inovacije znače “razvijanje novih ideja, usluga i modela radi kvalitetnijeg rješavanja socijalnih problema. U okviru ovih inovacija prihvataju se sugestije javnih i privatnih subjekata, uključujući civilno društvo, radi unapređenja socijalnih usluga”.⁸⁵ U EU se nove ideje o politikama šire kroz međusobno učenje, kroz redovne sastanke na kojima se zajedno okupljaju stručnjaci za politike iz različitih zemalja članica radi razmjene informacija o najboljim praksama u brojnim i raznovrsnim oblastima politike.

U domeni socijalne zaštite i inkluzije, vrlo važnu ulogu igra modernizacija javnog sektora. Osim toga, ideja *socijalnih preduzeća* kao potencijalno novog oblika za rješavanje problema socijalne isključenosti postala je vodeći primjer socijalnih inovacija. Socijalna preduzeća i socijalne zadruge mogu ugrožene kategorije uključiti u svijet rada na jedan participativan način.

83 Ibid.

84 Ibid.

85 Web stranica EK - <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1022&langId=en>.

Ministarstvo socijalne politike u Srbiji je uspostavilo Fond za socijalne inovacije radi inovativnih projekata u kojima učestvuju CSR i NVO-i koji pružaju socijalne usluge. Ovim programom daje se podrška aktivnostima NVO-a u pružanju usluga ugroženim kategorijama. Fond za socijalne inovacije podržava ulogu novih davaoca usluga koji uključuju kako privatne profitne tako i privatne neprofitne organizacije.

7.2. Inovacije u javnim službama

U mnogim zemljama, reforma javnog sektora podrazumijevala je uvođenje konkurencijskih praksi i poticaja kojima su se javnih službenici motivisali da usluge pružaju na djelotvorniji i efikasniji način. Ova vrsta modernizacije javnog sektora odvijala se kroz decentralizaciju usluga i kroz uvođenje 'novog javnog menadžmenta'. Postoji više oblika novog javnog menadžmenta. Prvi, koje je uglavnom relevantan za javne službe koje su bile pod centralnom kontrolom i centralnim finansiranjem, jeste da se razdvoji 'funkcija davaoca usluga' i 'funkcija kupca usluga'. U zemljama koje su usvojile sistem socijalnog zdravstvenog osiguranja, mada u njima već postoji odvojenost između, na primjer, organizacija zdravstvenog osiguranja i organizacija davaoca usluga (bolnice, domovi zdravlja), uvođenje konkurencijskog ugovaranja u takvim sistemima motiviše bolnice da pružaju kvalitetnije usluge time što ih se podstiče da se natječu za finansijska sredstva organizacije zdravstvenog osiguranja. U obrazovnom sektoru uvođenje finansiranja škole po učeniku podstiče škole na davanje kvalitetnijih usluga jer se škole moraju takmičiti jedne s drugima u privlačenju učenika. Ono što je zajedničko jeste da se centralno upravljanje raspodjelom sredstava između organizacija davaoca usluga mijenja nekom vrstom 'kvazi-tržišta' gdje se u okviru javnog sektora imitira konkurencijsko okruženje kakvo nalazimo na privatnom tržištu.

Daljnji razvoj ove ideje tiče se otvaranja ovog konkurencijskog kvazi-tržišta za nove organizacije davaoce usluga koje dolaze izvan javnog sektora. Razlog odnosno argument za to je da davaoci usluga u javnom sektoru često znaju biti dosta birokratski ustrojene organizacije i da ne odgovaraju dobro na potrebe korisnika. Zagovarači ove vrste modernizacije tvrde da organizacije iz socijalne ekonomije mogu bolje odgovoriti na potrebe korisnika budući da su 'bliže' korisnicima i da zaista često imaju korisnike na poziciji odlučivanja u upravnim odborima, ili kao članove organizacije.

7.3. Socijalna ekonomija

Organizacije socijalne ekonomije imaju za cilj da pruže robe i usluge (uključujući mogućnosti za zapošljavanje) svojim članovima, lokalnim zajednicama i široj društvenoj zajednici. Govoreći najuopštenije, one djeluju u cilju opštih interesa, a ne u korist uskih komercijalnih ciljeva. Kako su blizu svojim korisnicima i zajednicama, socijalna preduzeća su u idealnom položaju da registruju nove potrebe u društvu i da razviju inovativne odgovore na te potrebe. Socijalna misija ovih organizacija u kombinaciji sa njihovim preduzetničkim karakterom osigurava da njihove inovacije budu usmjerene na zadovoljavanje potreba relevantnih socijalnih korisnika.

Vlasništvo u socijalnoj ekonomiji obično pripada subjektima koji učestvuju u djelovanju preduzeća, a ne investitorima. Naglasak se stavlja na uključivanje i učešće subjekata. Navedeni subjekti mogu biti

kupci, radnici ili dobrovoljci iz lokalne zajednice. Subjekti mogu biti i korisnici usluga, kao što su lica sa invaliditetom. Kroz historiju, organizacije socijalne ekonomije osnivane su kao

- Zadruga preduzeća
- Uzajamna društva
- Fondacije
- Udruženja

Procjene govore da socijalna ekonomija u EU angažuje više od 14,5 miliona plaćenih zaposlenika, što predstavlja oko 6,5% ukupnog broja zaposlenih.

7.3.1. Zadruga

Zadruga su se pojavile u 19. vijeku kao odgovor na socijalnu isključenost i siromaštvo među različitim socijalnim grupama, između ostalog potrošačima, radnicima i poljoprivrednicima. U bivšoj Jugoslaviji su osnovane brojne zadruga u međuratnom periodu, počevši u 1920-tim godinama. Do 1938. godine djelovale su 10.832 zadruga sa 1,4 miliona članova. Većina njih bile su kreditne zadruga, potrošačke zadruga ili poljoprivredne zadruga, ali su djelovale i 93 aktivne seoske zadruga za zdravstvo sa 65.436 članova. One su bile uključene u opšte radove javnog zdravstva i obrazovne aktivnosti (Tomasevich, 1955). Zadruga se generalno osnivaju kao komercijalne organizacije koje su u vlasništvu svojih članova i kojima se upravlja na demokratskim principima. Dok se upravljanje u kapitalističkim preduzećima, iako je isto tako demokratsko, zasniva na glasu onih koji su uložili kapital, na temelju broja udjela ili dionica koje posjeduju, u zadruga se glas subjekata koji učestvuju u njenom radu izražava na osnovu članstva, obično u vidu jednog glasa po članu, bez obzira na sredstva unesena u kapital. Zadruga su, prema tome, preduzeća koja služe potrebama svojih članova. Zadruga danas obavljaju značajan dio djelatnosti u nekim evropskim zemljama i u nekim sektorima. U Španiji, na primjer, zadruga daju 21% usluga u oblasti farmacije i zdravstvene zaštite.⁸⁶ Zadruga su isto tako dosta zastupljene u Italiji, gdje je razvijena socijalna inovacija u obliku ‘socijalnih zadruga’. U ovim organizacijama su korisnici, kao na primjer lica sa invaliditetom, isto tako i članovi zadruga i često su zaposleni u zadruga kako bi mogli ostvarivati prihod (Borzaga, 2007).

7.3.2. Organizacije civilnog društva

Postoje razne vrste organizacija civilnog društva, a sve su definisane svojim “neprofitnim” karakterom.

Uzajamna društva

Uzajamna društva su organizacije koje nude usluge svojim članovima. Prva ovakva društva osnivana su da pružaju osiguranje za slučaj invalidnosti, bolesti i penziono osiguranje. Javni programi socijalnog osiguranja apsorbovali su mnoga izvorna uzajamna društva. Ova društva još uvijek su česta u nekim zemljama EU kao što je Rumunija, gdje postoji 887 udruženja za uzajamnu pomoć sa više od pet miliona članova. U brojnim zemljama osnivane su uzajamne štedionice. Takav je primjer

⁸⁶ Web stranica Evropske komisije - http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/promoting-entrepreneurship/social-economy/co-operatives/index_en.htm

njemačke Sparkassen, koja je prvobitno osnovana za ljude sa niskim primanjima kako bi mogli stavljati manje iznose na štednju. One nemaju udjelničare ili dioničare i nisu ni u čijem ‘vlasništvu’, a njima upravljaju opštinskim trustovi. Nadzorni odbori se sastoje od predstavnika lokalne zajednice, opštine i zaposlenika. U Velikoj Britaniji su sličnu ulogu imale stambene štedionice, iako su mnoge od njih prodate tokom 80-tih godina prošlog vijeka.

Fondacije

Fondacije su pravna lica formirana da bi ispunila određene ciljeve u korist određene grupe ljudi ili zajednice u cjelini, korištenjem zavještanja i sistematskog prikupljanja sredstava. Obično je njihov cilj pružanje opštih socijalnih usluga ili promovisanje obrazovnih ili vjerskih aktivnosti. Neke fondacije osnovali su bogati filantropi kako bi afirmisali neki određeni socijalni cilj. Druge su osnovala preduzeća koja su ranije bila uzajamna društva ali su kasnije privatizovana, kao na primjer austrijska Fondacija Erste, povezana sa Erste bankom.

Udruženja

Udruženja formiraju grupe ljudi koji se udružuju radi zajedničke svrhe koja može biti socijalne, kulturne ili ekonomske prirode. Kod njih je zastupljeno puno različitih oblika organizovanja, a u Jugoistočnoj Evropi najčešći oblik je nevladina organizacija (NVO). Brojne NVO u ovom regionu imaju ulogu zagovaranja. Relativno mali broj NVO uključen je u direktno pružanje socijalnih usluga.

7.3.3. Socijalno preduzetništvo

Socijalna preduzeća su poseban oblik organizacije u socijalnoj ekonomiji i mogu djelovati kao davalac socijalnih usluga. Ova preduzeća su privredna društva koja imaju socijalnu namjenu te mogu imati “profitnu” ili “neprofitnu” orijentaciju,⁸⁷ ali dio svoje dobiti ponovo ulažu bilo u samu organizaciju ili direktno u realizaciju svog socijalnog cilja ili cilja u zajednici. Ideja socijalnog preduzeća kao novog načina da se prevaziđe socijalna isključenost predstavlja dobar primjer socijalne inovacije. Socijalna preduzeća mogu biti ustrojena kao privatna društva ili društva osnovana u bilo kojeg drugom pravnom obliku. Za razliku od drugih oblika organizacija socijalne ekonomije koja djeluju u ime svojih članova, socijalna preduzeća posluju u opštem društvenom interesu.

Socijalna preduzeća većinu svojih prihoda ostvaruju na tržištu, mada mogu dio finansijskih sredstava dobiti kroz grantove vlade i donatora. Opšte pravilo je da ne bi smjeli primati više od 50% svojih prihoda iz ne-tržišnih izvora. Socijalna preduzeća djeluju u ime najsiromašnijih dijelova društva i socijalno isključenih lica. Ona isto tako mogu davati razne usluge od opšteg društvenog interesa, na primjer u oblasti zdravstvene zaštite, dječije zaštite i obrazovanja.

Prema nalazima nedavno provedenog istraživanja, tri četvrtine socijalnih preduzeća u EU djeluju u sljedećim oblastima: socijalne usluge (17%), zapošljavanje i osposobljavanje (15%), zaštita okoliša (15%), obrazovanje (15%) i razvoj privrede i zajednice (14%) (podaci projekta SELUSI). Mnoga socijalna preduzeća djeluju na maloj osnovi, ali su se isto tako razvile i mreže socijalnih preduzeća, kao i socijalne franšize koje omogućavaju širenje određenih oblika socijalnih preduzeća širom zemalja.

87 http://www.youtube.com/watch?v=ly5fzr_vH18

Evropska mreža socijalnih franšiza (European Social Franchising Network - ESN) uspostavljena je kako bi se olakšalo odvijanje ovog procesa replikacije.

Neke evropske zemlje su usvojile posebne propise radi omogućavanja osnivanja socijalnih preduzeća, kao što su Grčka, Mađarska, Poljska, Portugal i Španija. U 2011. godini Slovenija je donijela Zakon o socijalnim preduzećima, a Vijeće za socijalno preduzetništvo formirano je 2012. godine. Slovenačko Ministarstvo rada, porodice i socijalnih pitanja objavilo je dva javna poziva za pilot projekte u oblasti socijalnog preduzetništva ukupne vrijednosti od 6,5 miliona € (Zidar i Arh, 2012). Ministarstvo isto tako osigurava obuku za socijalna preduzeća kako bi se osposobila za rad sa licima iz ugroženih ciljnih kategorija. I drugdje u regionu javlja se interes za pružanje podrške socijalnom preduzetništvu. U Srbiji je Evropski pokret u Srbiji implementirao projekat koji se bavi socijalnim preduzetništvom.

7.4. Pristupi socijalnom ulaganju

“Socijalno ulaganje znači ulaganje u ljude. Ono podrazumijeva politike osmišljene na način da jačaju vještine i sposobnosti ljudi i da ih podrže u punom učešću u zapošljavanju i društvenom životu. Ključne oblasti politika su obrazovanje, kvalitetna dječja zaštita, zdravstvena zaštita, obuka, pomoć u pronalaženju posla i rehabilitacija” (Web stranica EK).

“Socijalni investicijski paket” EU daje prioritet izdvajanjima kojima se ljudima omogućava da daju puni doprinos privredi i da učestvuju u društvu. On pokazuje kako zemlje mogu ojačati svoje strategije aktivne inkluzije i koristiti socijalne budžete na djelotvorniji način. Njime se naglašava važnost javnog ulaganja u razvoj i aktiviranje ljudskog kapitala kroz cijeli život pojedinca, ali se isto tako pokazuje i šta privatna preduzeća i socijalna ekonomija mogu učiniti da bi se popravila socioekonomska inkluzija. “Socijalni investicijski paket” dalje ističe potrebu ulaganja u razvoj socijalne ekonomije i socijalnog poduzetništva s obzirom na njihov doprinos inkluzivnom zapošljavanju, razvoju zajednice i socijalnim inovacijama.

7.5. Širenje socijalnih inovacija

Socijalne inovacije mogu se širiti kroz metode političkog poduzetništva koje uključuju transfer politika i međusobno učenje. Jedna od svrha međusobnog učenja jeste da se prošire primjeri najboljih praksi i nove ideje o socijalnoj politici, socijalnoj zaštiti i socijalnoj inkluziji.

7.6. Nedostaci u socijalnim inovacijama u BiH

Glavni nedostatak koji sprečava razvoj socijalnih inovacija u BiH je nedostatak zakona i propisa o socijalnom preduzetništvu. Preporuka je da se ovo pitanje riješi usvajanjem Okvirnog zakona o socijalnom preduzetništvu na nivou BiH, nakon čega bi se na nivou FBiH, RS, Distrikta i kantona usvojili provedbeni zakoni. Federalno Ministarstvo rada i socijalne politike i Ministarstvo zdravlja i socijalne zaštite RS trebali bi razmotriti izradu programa podrške za socijalno preduzetništvo sa aktivnostima za promociju socijalne inkluzije u oblasti dječje zaštite, zdravstvene zaštite, aktivne inkluzije za nezaposlena lica i predškolskog odgoja i obrazovanja.

Pred modernizacijom javnih službi u Bosni i Hercegovini stoji dug put. U javnim službama preovladava birokratski pristup koji se kreće od najvišeg ka nižim nivoima. Potrebno je uvesti efikasne podsticaje i kvazi-tržišne mehanizme kojima bi se poboljšala efikasnost usluga i osiguralo da one na kvalitetniji način zadovoljavaju socijalne potrebe. Veliki je jaz između ograničenih sredstava koja su na raspolaganju i efikasnosti i djelotvornosti iskorištavanja tih sredstava, i taj jaz bi se mogao ispuniti efikasnijim oblicima organizacije službi, što uključuje otvaranje oblasti davanja usluga za socijalna preduzeća i organizacije socijalne ekonomije u okviru postojećeg sistema socijalne zaštite.

Socijalna ekonomija u Bosni i Hercegovini je vrlo nerazvijena u odnosu na visoki nivo razvijenosti ove ekonomije kakav nalazimo u EU. Glavne identifikovane poteškoće sa kojima se socijalna ekonomija suočava su (i) nedostatak vidljivosti, (ii) nedostatak specijalizovane obuke i edukacije, (iii) nedostatak mreža za podršku i poslovne infrastrukture, (iv) nedostatak pristupa finansijskim sredstvima, te (v) nedostatak posebnih zakona i propisa koji bi omogućili njeno djelovanje.

Za prevazilaženje ovih nedostataka predlažu se sljedeće mjere:

- (i) Promovisati istraživanja o socijalnoj ekonomiji u Bosni i Hercegovini
- (ii) Graditi kapacitete organizacija socijalne ekonomije
- (iii) Preorjentisati organizacije koje kupuju socijalno osiguranje kako bi im se omogućilo da kupuju usluge od nezavisnih socijalnih preduzeća i drugih organizacija u socijalnoj ekonomiji
- (iv) Uvesti osposobljavanje i edukaciju iz upravljanja organizacijama socijalne ekonomije na svim nivoima obrazovanja, uključujući u saradnji sa SECEL pristupom radi promovisanja (socijalnog) poduzetničkog obrazovanja u školi
- (v) Koristiti bonove kojima će se korisnicima omogućiti da biraju između davaoca usluga iz javnog sektora i davaoca usluga iz sektora socijalne ekonomije
- (vi) Omogućiti davaocima usluga iz državnog sektora da se transformišu u nezavisne organizacije socijalne ekonomije
- (vii) Razviti “Fond za socijalno preduzetništvo” kako bi se osiguralo jeftino početno finansiranje za organizacije socijalne ekonomije koje za cilj imaju pružanje socijalnih usluga ili usluga od opšteg interesa u oblastima kao što su usluge zdravstvene zaštite, usluge za djecu, usluge obrazovanja, i slično
- (viii) Osigurati subvencije za socijalna preduzeća u ranim fazama njihovog rada
- (ix) Uspostaviti “Park socijalnog poduzetništva” gdje se novoosnovanim socijalnim preduzećima može osigurati jeftin prostor i savjetodavne usluge
- (x) Promovisati prenos znanja sa fakulteta za društvene nauke i socijalni rad kako bi se omogućilo formiranje socijalnih preduzeća iz istraživačkih i obrazovnih ustanova
- (xi) Promovisati aktivnosti međusobnog učenja između entiteta, Distrikta i kantona u oblasti socijalne ekonomije
- (xii) Uključiti se u aktivnosti programa EU PROGRESS (otvoren za BiH kao potencijalnog kandidata za člastvo u EU) radi učešća u međusobnom učenju širom Evrope

8. ZAKLJUČAK

Ovaj izvještaj identifikovao je i dokumentovao ozbiljan i rastući nivo siromaštva i socijalne isključenosti u Bosni i Hercegovini. Izvještajem je definisan politički, zakonski i upravni okvir sistema socijalne zaštite i socijalne inkluzije koji je osmišljen na način da se bavi ovim pitanjima u oblasti siromaštva, zaštite porodice i djeteta, boračke zaštite, sistema naknada za nezaposlenost i aktivnih mjera za tržište rada kako bi se podigla stopa zaposlenosti, te u oblasti zdravstvene zaštite i inkluzivnog obrazovanja. U izvještaju su ova pitanja prikazana odvojeno za Federaciju Bosne i Hercegovine, Republiku Srpsku i Brčko Distrikt, te su istaknute razlike u obimu i karakteru problema ali su istovremeno naglašene i sličnosti u problemima sa kojima se suočavaju. Izvještajem je identifikovan niz značajnih nedostataka u političkim, zakonskim i upravnim okvirima u ovim oblastima socijalne politike. S obzirom na veličinu problema i njihov porast uslijed uticaja koji su globalna ekonomska kriza i s njom povezana kriza u eurozoni imale na privredu i društvo Bosne i Hercegovine, potreban je novi pristup u rješavanju ovih problema. Na sreću, s obzirom da mnogi slični problemi pogađaju sve evropske zemlje, naročito one u EU, moguće je oslanjati se na međunarodno iskustvo, a posebno na iskustvo EU, u rješavanju ovih često zajedničkih problema. Pristupom primijenjenim u EU naglašena je uloga 'socijalnih ulaganja' te utvrđena socijalna agenda u okviru Strategije Evropa 2020. Inspirišući se ovim inicijativama, u ovom izvještaju dat je set instrumenata za koordinaciju politika i set Mapa puta i prijedloga za socijalnu zaštitu i socijalnu inkluziju utvrđenih na nivou FBiH, RS i Distrikta. Osnovna funkcija koordinacije politika prikazana je u obliku Okvira za koordinaciju Mapa puta i prijedloga u oblasti politika socijalne zaštite i socijalne inkluzije, koje su dostavljene relevantnim predstavnicima vlasti na dalje komentare i usaglašavanje.

9. BIBLIOGRAFIJA

- Antonowicy, L. (2013), Procjena sistema identifikacije i monitoringa za djecu van školovanja kao i dostupnih podataka, Sarajevo; UNICEF.
- Aigner, D. (2012) *Bosnia and Herzegovina Mid-term Evaluation: Youth Employability and Retention Programme (Srednjoročna ocjena Bosne i Hercegovine: Program zapošljavanja i zadržavanja mladih)*, Sarajevo: UNDP
- BHAS (2007) *Anketa o potrošnji domaćinstava 2007: siromaštvo i uslovi života*, Sarajevo: Agencija za statistiku Bosne i Hercegovine
- Borzaga, C. (2007) "Social cooperatives and work integration in Italy", *Annals of Public and Cooperative Economy (Socijalne zadruge i integracija rada u Italiji, Anali javne i zadružne privrede)*, 67(2): 209-234
- Cain, J., Duran, A., Fortis, A. i Jakubowski, E. (2002) *Health Care Systems in Transition: Bosnia and Herzegovina (Sistemi zdravstvene zaštite u tranziciji: Bosna i Hercegovina)*, Kopenhagen: Evropska opservatorija o zdravstvenim sistemima
- Chzen, Y. (2008) *Child Poverty in Bosnia and Herzegovina: Analysis of the 2007 Household Budget Survey (Dječje siromaštvo u Bosni i Hercegovini: analiza Ankete o potrošnji domaćinstava za 2007. godinu)*, York: Centar za istraživanje socijalne politike
- Cojocar, A. i Ruggeri Laderchi, C. (2013) "Social exclusion in Bosnia and Herzegovina" (Socijalna isključenost u Bosni i Hercegovini), u: C. Ruggeri Laderchi i S. Savastano (ur.), *Poverty and Social Exclusion in the Western Balkans: New Directions in Measurement and Policy (Siromaštvo i socijalna isključenost na Zapadnom Balkanu: novi pravci u mjerenju i politikama)*, New York: Springer, str. 71-98
- DEP (2010) *Strategija socijalnog uključivanja Bosne i Hercegovine*, Sarajevo: Direkcija za ekonomsko planiranje
- EI (2013) *Finansijska analiza zakona o socijalnoj zaštiti u Republici Srpskoj*, Banja Luka: Ekonomski Institut
- INNOVA (2010) *Istraživanje stanja ranjivih grupa djece, okvira politika djelovanja, strateških dokumenata i zakona na kojima počivaju usluge socijalne zaštite i inkluzije za djecu u BiH*, mimeo, Sarajevo
- MMF (2012) *Bosnia and Herzegovina: Supplementary Letter of Intent (Bosna i Hercegovina: dopunsko pismo namjere)*, 6. decembar, Sarajevo
- ICAP (2010) *Bosnia and Herzegovina Study for Poverty Profile in the European Region: Final Report (Istraživanje o Bosni i Hercegovini za profil siromaštva u evropskom regionu: finalni izvještaj)*, Tokio: OPMAC korporacija za Japansku agenciju za međunarodnu saradnju
- Kačapor Džihic, Z. (2010) *Institucionalna analiza sistema socijalne zaštite i inkluzije djece i porodica s djecom u Bosni i Hercegovini*, mimeo, Sarajevo
- Khare, S., Ronnas, P. i Shamchiyeva, L. (2011) "Employment diagnostic analysis: Bosnia and

Herzegovina” (Dijagnostička analiza zapošljavanja: Bosna i Hercegovina), *Employment Working Paper No. 86 (Radni dokument o zapošljavanju br. 86)*, Ženeva: Međunarodna organizacija rada

- MCP (2010) *Strategija zapošljavanja 2012-2014.*, Sarajevo: Ministarstvo civilnih poslova
- MDGF (2011) *Nepohađanje i napuštanje obrazovanja*, Sarajevo: Fond za dostizanje milenijumskih razvojnih ciljeva
- OSCE (2012) *Pravo na socijalnu zaštitu u Bosni i Hercegovini – Pitanja primjerenosti i jednakosti*, Sarajevo: Organizacija za sigurnost i saradnju u Evropi, Misija u Bosni i Hercegovini
- PRISM Research (n.d.) *Analiza funkcija u sektoru dječje zaštite*, mimeo, Sarajevo
- Somun-Krupalija, L. (2011) *Gender and employment in Bosnia and Herzegovina: a country study (Rod i zapošljavanje u Bosni i Hercegovini: istraživanje na nivou zemlje)*, *Working Paper 4/2011 (Radni dokument 4/2011)*, Ženeva: Ured za ravnopravnost polova Međunarodne organizacije rada
- Tomasevich, J. (1955) *Peasants, Politics and Economic Change in Yugoslavia (Seljaci, politika i ekonomske promjene u Jugoslaviji)*, Stanford: Stanford University Press.
- UNDP (2007) *Socijalna uključenost u Bosni i Hercegovini*, Izvještaj o humanom razvoju, Sarajevo: Razvojni program Ujedinjenih nacija (eng. United Nation Development Programme)
- UNESCO (2011) *World Data on Education: Bosnia and Herzegovina, 7th Edition (Svjetski podaci o obrazovanju: Bosna i Hercegovina, 7. izdanje)*, Pariz: Organizacija Ujedinjenih nacija za obrazovanje, nauku i kulturu
- UNICEF (2013) *Istraživanje višestrukih pokazatelja (MICS) u Bosni i Hercegovini 2011–2012.*, *Završni izvještaj*, Sarajevo: Fond Ujedinjenih nacija za djecu.
- UNICEF (2012) *Situacija romskih porodica u Bosni i Hercegovini*, Sarajevo: Fond Ujedinjenih nacija za djecu
- UNICEF (2010) *Obrazovanje u Bosni i Hercegovini: profil zemlje*, Sarajevo: Fond Ujedinjenih nacija za djecu
- UNICEF (2009) *Mapiranje inkluzivnih praksi u obrazovanju u BiH*, Sarajevo: Fond Ujedinjenih nacija za djecu.
- Zidar, R. i Arh, T. (2012) “Social entrepreneurship in Slovenia” (Socijalno preduzetništvo u Sloveniji), *Comments paper Slovenia (Komentari o Sloveniji)*, na Peer Review sastanku o socijalnoj ekonomiji, Pariz, 2012

10. PRILOG 1: MJERENJE RASHODA ZA SOCIJALNU ZAŠTITU I MEĐUNARODNA POREĐENJA

Podaci o javnim rashodima za socijalnu zaštitu prikupljaju se kroz sistem nacionalnih izvještaja. Ovi izvještaji sačinjavaju se prema međunarodno prihvaćenim postupcima koji su definisani kroz sistem Statistike vladinih finansija (Government Financial Statistics - GFS)⁸⁸. Podaci se mogu analizirati bilo po ekonomskoj klasifikaciji ili po funkcionalnoj klasifikaciji.

Ekonomskom klasifikacijom vladinih rashoda “troškovi” socijalne zaštite identifikovani su kao socijalna davanja. Davanja su definisana kao transferi u novcu ili stvarima radi zaštite stanovništva ili posebnih dijelova stanovništva od određenih socijalnih rizika. Socijalna davanja su uvijek tekući transferi. Ona se dalje dijele na davanja za socijalnu sigurnost i davanja za socijalnu pomoć. Ovu prvu grupu isplaćuju programi socijalne sigurnosti, kao što su naknade za slučaj bolesti i invalidnine, naknade za nezaposlenost i starosne penzije. Druga grupa davanja isplaćuje se bez obzira na uplatu doprinosa za socijalno osiguranje. Podaci o davanjima iz socijalne zaštite u zemljama širom svijeta mogu se pronaći u MMF-ovoj bazi podataka Statistike vladinih finansija.

Funkcionalna klasifikacija prikazuje vladine rashode u skladu sa Klasifikacijom funkcija vlade (Classification of Functions of Government - COFOG), koju su razvili OECD i Statistička divizija UN-a. Ona se zasniva na detaljnoj klasifikaciji funkcija odnosno socioekonomskih ciljeva kojima opšte vladine jedinice teže kroz razne vrste “izdataka”.⁸⁹ Po ovoj klasifikaciji, “grupa” funkcija vlasti koje se odnose na socijalnu zaštitu dodatno je podijeljena u razne pod-kategorije (klase) koje obuhvataju bolest i invaliditet, penzije (starosne i porodične), porodice i djecu, nezaposlenost, socijalnu isključenost, istraživanje i druge izdatke za socijalnu zaštitu. Izdaci za zdravstvenu zaštitu svrstani su u posebnu grupu izdataka.

Podatke o vladinim rashodima za socijalnu zaštitu u zemljama članicama EU dostavlja EUROSTAT kroz Evropski sistem za statistiku o integrisanoj socijalnoj zaštiti (European System of Integrated Social Protection Statistics - ESSPROS), koji dodatno pruža agregirane podatke za grupu od 27 zemalja članica EU kao i za razne podgrupe zemalja članica. Ovi podaci zasnivaju se na funkcionalnoj klasifikaciji vladinih rashoda. Definicija rashoda za socijalnu zaštitu u sistemu ESSPROS uključuje i rashode za usluge zdravstvene zaštite. Podaci o rashodima za socijalnu zaštitu kao procenat BDP-a dati su pod šifrom [spr_exp_sum].

⁸⁸ Pogledati Priručnik za GFS

⁸⁹ Sistem COFOG služi se terminom “izdaci” umjesto “troškova” kako bi se istakla razlika između dva sistema koja je posljedica uključivanja kapitalnih rashoda u funkcionalnu klasifikaciju. Iz tog razloga izdaci za socijalnu zaštitu su nešto veći od ukupnih rashoda za socijalnu zaštitu. Kao i kod podataka o socijalnim davanjima, podaci o socijalnim izdacima mogu se naći u MMF-ovoj bazi podataka Statistike vladinih finansija, mada obuhvat podataka o izdacima nije potpun.

EUROSTAT isto tako dostavlja podatke o vladinim rashodima pod posebnim setom Statistike o vladinim finansijama izvan sistema ESSPROS, koji služe za praćenje i nadgledanje vladinih rashoda zemalja članica kroz mehanizam postupanja u slučaju prekomjernog deficita (Excessive Deficit Procedure). Ovaj set podataka je zasnovan pobliže na COFOG sistemu klasifikacije i njegova definicija socijalne zaštite ne uključuje rashode za usluge zdravstvene zaštite. Podaci o socijalnoj zaštiti u ovom setu statističkih podataka dati su pod šifrom [gov_a_exp]. Iz tog razloga je potrebno biti oprezan prilikom identifikovanja vladinih rashoda za socijalnu zaštitu na osnovu baze podataka EUROSTAT-a. Na primjer, ukupni opšti vladini rashodi na 'socijalnu zaštitu' kao procenat BDP-a u zemljama EU-27 u 2010. godini u ovom setu statističkih podataka [gov_a_exp] iznose 19,9%, dok su rashodi za zdravstvenu zaštitu dati odvojeno i iznose 7,5%. Kada se uzmu zajedno, ukupni rashodi na 'široku' socijalnu zaštitu koja uključuje usluge zdravstvene zaštite iznose 27,4% BDP-a. Međutim, u sistemu ESSPROS ukupni rashodi na socijalnu zaštitu [spr_exp_sum] za 2010. iznose 29,4% (dok rashodi na davanja za socijalnu zaštitu bez troškova administracije iznose 28,2% BDP-a), u okviru čega se 8,3% BDP-a troši na usluge zdravstvene zaštite. Viši iznos prikazan u sistemu ESPROSS rezultat je činjenice da se on zasniva na funkcionalnoj klasifikaciji, što odgovara 'izdacima' u GFS, te da u skladu s time uključuje i kapitalne rashode.

11. PRILOG 2: PROCES KONSULTACIJA SEKTOR SOCIJALNE ZAŠTITE I INKLUZIJE

PROCES KONSULTACIJA SEKTOR SOCIJALNE ZAŠTITE I INKLUZIJE FEBRUAR –JULI 2013

MEĐUNARODNE ORGANIZACIJE

1. Delegacija Europske Komisije
2. Svjetska Banka
3. MMF
4. Regional Cooperation Council
5. UNDP
6. ILO
7. OSCE

INSTITUCIJE NA DRŽAVNOM NIVOU

1. Ministarstvo Ljudskih prava i izbjeglica
2. Ministarstvo Civilnih poslova
3. Direktorat za Europske integracije
4. Direktorat za Ekonomsko planiranje
5. Agencija za statistiku BiH

ENTITETSKI NIVO I BRČKO DISTRIKT

1. Federalno ministarstvo rada i socijalne politike
2. Federalno ministarstvo zdravstva
3. Federalno ministarstvo obrazovanja i nauke
4. Federalna Agencija za statistiku
5. Federalni Institut javnog zdravstva
6. Kanton Sarajevo – Ministarstvo za rad, socijalnu politiku, raseljena lica i izbjeglice
7. Kanton Sarajevo-Ministarstvo zdravstva
8. Kanton Sarajevo-Pedagoški zavod
9. Kanton Sarajevo-JU Služba za zapošljavanje
10. Bosansko Podrinjski Kanton-Ministarstvo za rad, socijalnu politiku i izbjeglice
11. Bosansko Podrinjski Kanton-Ministarstvo Zdravstva
12. Bosansko Podrinjski Kanton-JU Služba za zapošljavanje
13. Tuzlanski Kanton-Ministarstvo za rad socijalnu politiku i povratak
14. Tuzlanski Kanton-Ministarstvo zdravstva
15. Tuzlanski Kanton-Pedagoški zavod
16. Posavski Kanton-Ministarstvo zdravstva
17. Srednjo Bosanski Kanton-Ministarstvo zdravstva i socijalne politike
18. Unsko Sanski Kanton –Ministarstvo zdravstva, rada i socijalne politike
19. Unsko Sanski Kanton-JU Služba za zapošljavanje

20. Hercegovačko Neretvanski Kanton-Ministarstvo zdravstva, rada i socijalne zaštite
21. Hercegovačko Neretvanski Kanton-Pedagoški zavod
22. Hercegovačko Neretvanski Kanton- Ministarstvo obrazovanja, nauke, kulture i sporta
23. Zapadno Hercegovački Kanton- Ministarstvo zdravstva, rada i socijalne skrbi
24. Zapadno Hercegovački Kanton- Pedagoški zavod
25. Zapadno Hercegovački Kanton-JU Služba za zapošljavanje
26. Bosansko Podrinjski Kanton- Ministarstvo za socijalnu politiku, zdravstvo, raseljena lica i izbjeglice
27. Bosansko Podrinjski Kanton- JU Služba za zapošljavanje
28. Bosansko Podrinjski Kanton- Pedagoški zavod
29. Zeničko Dobojski Kanton- Ministarstvo za rad i socijalnu politku i izbjeglice
30. Zeničko Dobojski Kanton- Ministarstvo zdravstva
31. Zeničko Dobojski Kanton- Pedagoški zavod
32. Tuzlanski Kanton- Ministarstvo za rad, socijalnu politiku i povratak
33. Tuzlanski Kanton-Ministarstvo zdravstva
34. Tuzlanski Kanton- Pedagoški Zavod
35. Posavski Kanton-Ministarstvo zdravstva, rada i socijalne skrbi
36. Posavski Kanton-JU Služba za zapošljavanje
37. Kanton 10- Ministarstvo rada, zdravstva, i socijalne skrbi
38. Kanton 10- Ministarstvo znanosti, prosvjete, kulture i športa
39. RS Ministarstvo Zdravlja i socijalne zaštite
40. RS Ministarstvo za Ekonomske odnose i regionalnu saradnju
41. RS Ministarstvo Prosvjete i kulture
42. RS Ministarstvo Rada i boračko invalidske zaštite
43. RS Agencija za statistiku
44. Brčko Distrikt – Centar za mentalno zdravlje odjeljenja za zdravstvo
45. Brčko Distrikt- Odjeljenje za obrazovanje
46. Brčko Distrikt – Odjeljenje za zdravstvo i socijalnu zaštitu

NVO SEKTOR

1. Renesansa
2. Žene Ženama
3. Duga
4. IBHI
5. Cure Fondacija
6. Edus
7. Asocijacija XY
8. Vive žene
9. Seka
10. Step by step
11. Vijeće Roma

