

Reforme socijalne zaštite u Bosni i Hercegovini u vremenu krize

NIKOLINA OBRADOVIĆ*

Filozofski fakultet Sveučilišta u Mostaru
Mostar, Bosna i Hercegovina

Pregledni rad

UDK: 364:338(497.6)

doi: 10.3935/rsp.v23i1.1282

Primljeno: travanj 2015.

Rad se bavi analizom utjecaja međunarodnih institucija na socijalnu politiku u Bosni i Hercegovini od početka ekonomske krize 2008. godine. U prvom se dijelu rada daje pregled relevantne literature, zatim se prezentiraju socio-ekonomski čimbenici koji su doveli do sklapanja međunarodnog kreditnog aranžmana, reformski ciljevi i način implementacije reformi sustava socijalne zaštite. Kroz analizu proklamiranih ciljeva reforme socijalne zaštite te njihovu implementaciju od strane lokalnih institucija u Federaciji Bosne i Hercegovine analiziraju se stvarni učinci s aspekta ostvarenih ušteda i bolje ciljanosti socijalnih transfera. Rad ukazuje na nedosljednost politike kako međunarodnih institucija u Bosni i Hercegovini tako i vladinih aktera. Unatoč proklamiranim ciljevima reforme, sustav socijalne zaštite temeljen na statusnim pravima fiskalno je neodrživ te loše ciljan prema siromašnima, ali i dalje ostaje nepromijenjen.

Ključne riječi: ekonomska kriza i socijalna zaštita, međunarodno kreditirane reforme, nekontributivni socijalni transferi.

UVOD: SOCIJALNA POLITIKA U BOSNI I HERCEGOVINI

Kada govorimo o sustavu socijalne politike u Bosni i Hercegovini (BiH), nezostavno treba spomenuti da tu, više nego na području drugih država jugoistočne Europe, važne uloge igraju mnogi akteri (Deacon i Stubbs, 2007.; Stubbs i Zrinščak, 2009.). Razni međunarodni akteri i njihovi predstavnici – uredi za međunarodni razvoj

razvijenih država (SIDA, USAID, GTZ, ADA, SDC, etc.), agencije UN-a, lokalne nevladine organizacije, međunarodne konzultantske kuće, unajmljeni individualni stručnjaci i istraživači – natječu se i nastoje putem provedbe svojih projekata i zacrtane politike utjecati na socijalnu politiku u Bosni i Hercegovini. Neki su od tih aktera specifični samo za Bosnu i Hercegovinu, kao što je Ured Visokoga predstavnika u BiH (taj je Ured prije 2005. godine imao

* Nikolina Obradović, Filozofski fakultet Sveučilišta u Mostaru / Faculty of Philosophy, University of Mostar, Matice hrvatske b.b., 88000 Mostar, Bosna i Hercegovina / Bosnia and Herzegovina, 686nika@gmail.com

nekoliko značajnih intervencija na sustave socijalne zaštite). Osim toga, česti su slučajevi da projekti različitih međunarodnih aktera imaju kontradiktoran utjecaj (Stubbs i Zrinščak, 2009.: 229), pa čak i kada djeluju koordinirano, gdje ministarstva nadležna za socijalna pitanja bivaju zbunjena i bespomoćna u tom procesu (Deacon i sur., 2007.: 226). Naime, poznati su primjeri u Bosni i Hercegovini kada nadležna ministarstva nisu znala kako primijeniti zakonske izmjene koje je nametnuo Ured Visokog predstavnika ili kada različiti međunarodni akteri preko istih ministarstava provode slične projekte nekoordinirano. Deacon i sur. (2007.: 226) izvode zaključak kako takva politika ima ozbiljne posljedice za transparentnost i svojinu donesenih odluka, čemu možemo dodati i pitanje održivosti.

Međutim, vrlo često naizgled zbunjenost i bespomoćnost državnih službenika može činiti masku za tiho pružanje otpora prema predloženim aktivnostima i tijeku suradnje. Ako pretpostavimo da domaći akteri – državni službenici koji rade u ministarstvima, politički predstavnici i imenovani zvaničnici – svi imaju interese i ciljeve često različite od javno proklamiranih, onda se upitnom postavlja (Deacon i sur., 2007.) sada patronizirajuća konstatacija o njihovoj bespomoćnosti i zbunjenošću. Iz primjera koji slijedi vidjet ćemo da domaći akteri i nadležna ministarstva nisu tako bespomoćni i naivni te da smišljeno izabiru »reformске opcije« kojima će zaštititi interese određenih grupacija. S druge strane, u obzir treba uzeti i različite interese brojnih međunarodnih aktera čiju ulogu i kompetencije ne bi trebali generalizirati. Naime, međunarodni akteri koji se bave pitanjima socijalne politike i socijalne zaštite nisu homogena skupina i imaju različite uloge, kompetencije, ideološka shvaćanja i utjecaj. Brojni primjeri loših i bez stvar-

noga učinka provedenih reformi ukazuju na rezistenciju i usloznjavanje, što prema Stubbsu i Zrinščaku (2009.: 8) ocrtava socijalnu politiku kako u regiji, tako i u Bosni i Hercegovini.

Da bismo razumjeli sustave socijalne politike i socijalne zaštite u Bosni i Hercegovini, trebamo znati da su nastali na ostacima socijalne politike i socijalne zaštite iz socijalizma. Prijeratni sustav socijalne zaštite već je u ratnom razdoblju segmentiran i stavljen u funkciju novo nastalih kvazi političko-pravnih zajednica, a u poslijedajtonskom je razdoblju organizacijski prilagođen novom ustavnom ustrojstvu države. Naime, Aneksom IV Daytonskog mirovnog sporazuma, koji predstavlja Ustav Bosne i Hercegovine, nijedan segment socijalne zaštite i socijalne politike nije naveden kao nadležnost države, što znači da su ta područja u nadležnosti entiteta BiH. Republika Srpska (RS) koja je centralizirana, kao i Federacija Bosne i Hercegovine (FBiH) koja je decentralizirana i sastavljena od 10 kantona, imaju većinu nadležnosti, koje uključuju područja socijalne zaštite, gospodarstva i tržišta rada.

Sustave socijalne zaštite u Bosni i Hercegovini čine sustavi socijalnoga osiguranja, sada organizirani na entitetskoj razini i decentralizirani sustavi nekontributivnih davanja koji su pravno uređeni i administriraju se s entitetske, kantonalne i općinske razine. Stoga, sustave socijalne zaštite u Bosni i Hercegovini trebamo promatrati kao dvije zasebne cjeline (ne računajući Distrikt Brčko, koji je zaseban i njime se u ovom radu nećemo baviti), imajući na umu da je sustav u Federaciji BiH dodatno decentraliziran.

Okosnicu ovih sustava čine socijalno osiguranje i socijalna pomoć te razgranata mreža centara za socijalni rad, utemeljenih na bismarckovskoj tradiciji nakon Drugoga svjetskog rata, za vrijeme socijalistič-

koga razdoblja. Kao što spominju mnogi (Puljiz, 2008.; Zrinščak i Stubbs, 2009.; Woodward, 1995.), socijalističko društvo karakterizirao je dualizam, u kojem vladajuće strukture razvijaju klijentelistički odnos prvenstveno prema zaposlenicima državnih poduzeća – radnicima, tehnokratima, veteranima iz Drugoga svjetskog rata te zaposlenima u državnoj administraciji, kao osnovnim korisnicima sustava socijalne zaštite, čiju okosnicu čini socijalno osiguranje.

Dualizam obilježava i poslijedaytonsko razdoblje Bosne i Hercegovine. Međutim, nove političke elite danas imaju nove klijentelističke skupine. Zaposleni u državnoj administraciji jedina su stara klijentelistička skupina koja je preživjela tranziciju i zadržala svoj utjecaj i privilegije (vidi ICG, 2010.; ESI, 2004.). Ratni veterani iz Drugoga svjetskog rata zadržali su osnovne privilegije (prvenstveno one koje se odnose na mirovinska prava). Naknade su za te kategorije relativno niske u odnosu na beneficije koje ostvaruju ratni veterani i demobilizirani branitelji, koji su svoj status stekli na temelju sudjelovanja u zadnjem ratnom sukobu.

Sustav koji je u poslijedaytonskom razdoblju trebao biti decentraliziran, s vremenom se usložnjavao, a u Federaciji BiH i postupno centralizirao, bit će uzdrman početkom 2009. godine, dolaskom ekonomske krize i smanjenjem javnih prihoda. Vidjet ćemo na primjeru reformskih mjera poduzetih u Federaciji Bosne i Hercegovine da *ad hoc* odluke, kreirane s ciljem ostvarivanja kratkoročnog učinka kako bi se izbjegle pogubnije posljedice nedonošenja nikakvih mjera, usložnjavaju sustav te determiniraju odluke u budućnosti i stvaraju takozvani prijedeni put (engl. *path*

dependency). Nadasve, te mjere unatoč *ad hoc* svojstvima postaju permanentne.

EKONOMSKA I SOCIJALNA KRIZA

Po završetku rata, Bosna i Hercegovina imala je solidan i kontinuirani rast BDP-a, u prosjeku 5% godišnje, koji se prvih godina temeljio na dosta niskoj osnovici. U razdoblju prije krize, od 2003. do 2008., prosječan rast iznosi oko 6% godišnje, što se posljedično (i uzročno) odražavalo i u rastu javne potrošnje. Konsolidaciji javnih prihoda u razdoblju prije krize doprinosi uspješno uvođenje PDV sustava 2006. godine, reforme poreza na dohodak u Federaciji BiH, kao i velika privatizacija u Republici Srpskoj 2007. godine¹. Usporedno s rastom proračunskih prihoda, rasla je i proračunska potrošnja, prvenstveno na plaće zaposlenih i socijalne transfere. Već 2008. godine BiH ekonomija pokazivala je simptome pregrijavanja, kada je kreditni rast dosegao 30%, a fiskalna pozicija dodatno olabavljena. Uslijed nagloga rasta cijena hrane i energenata, inflacija je dosegla vrhunac u 2008. godini s prosječnim rastom od 7,4%; rast se plaća ubrzao, a vanjska bilanca pogoršala (Centralna banka BiH, 2008.). S produbljenjem recesije u Europi, rast je izvoza usporen krajem 2008., da bi u 2009. postao negativan. Kreditni rast je zaustavljen, što je ugušilo domaću potražnju. Rezultat je bio pad uvoza, kao i prihoda od indirektnih poreza koji su dodatno pod udarom zbog smanjenja carinskih tarifa, kako je predviđeno Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju (SSP-om)². Prvi put nakon okončanja rata, u 2008. godini dolazi do smanjenja javnih prihoda. Suočeni s manjkom očekivanih prihoda i nemogućnošću

¹ Bosna i Hercegovina: Pismo namjere, 16. lipnja 2009. godine, str. 2.

² Bosna i Hercegovina: Pismo namjere, 16. lipnja 2009. godine, str. 2.

financiranja svih obveza, krajem 2008. godine vlasti priznaju da je i BiH ekonomiju zahvatila svjetska gospodarska kriza.

Tablica 1.
Odabrani ekonomski indikatori

	2007.	2008.	2009.	2010.	2011.	2012.	2013.	2014.
Nominalni BDP (u milijunima konvertibilnih maraka - KM)	22.065	24.984	24.307	24.879	25.770	25.730	26.280	26.930
Rast realnog BDP u %	6,0	5,6	-2,7	0,8	1,0	-1,2	2,5	0,7
Stanovništvo BiH (procjena u tisućama)	3.842	3.842	3.842	3.843	3.840	3.836	3.832	3.828
Broj zaposlenih	668.257	689.924	680.161	668.567	679.510	691.647	685.887	701.463
Konsolidirani državni proračun* (kao % BDP-a)								
Prihodi	44,6	43,6	42,5	43,7	44,1	44,5	43,4	--
Rashodi	43,4	45,8	47,0	46,1	45,3	46,6	45,6	--
Bilanca	1,2	-2,2	-4,4	-2,5	-1,3	-2,0	-2,2	--
Vanjski dug države								
- u milijunima US\$	2.976	3.057	3.837	4.270	4.407	4.823	5.221	5.087
- kao % BDP-a	18,0	17,0	21,5	25,3	25,8	27,8	28,3	30,4

* konsolidirani proračun čine proračuni općina, kantona, entiteta i države

Izvor: Centralna banka BiH (2014.: 108) i Agencija za rad i zapošljavanje (2015.).

Kao što se moglo očekivati, ekonomska kriza očitovala se i na pokazateljima tržišta rada. Iako niska razina zaposlenosti u Bosni i Hercegovini predstavlja stalan problem, svi pokazatelji tržišta rada od 2008. godine dodatno su se pogoršali³. To je od ključne važnosti za funkcioniranje sustava socijalnoga osiguranja – mirovinskoga i invalidskog, zdravstvene zaštite, osiguranja za slučaj nezaposlenosti, a u Republici Srpskoj i dječje zaštite – jer se financiranje tih sustava osigurava prvenstveno iz dopri-

nosa⁴. Naime, od 2008. godine evidentan je stalni pad zaposlenosti i rast nezaposlenosti. Iz podataka prezentiranih u tablici 1., vidimo da se rast registrirane zaposlenosti bilježi tek od 2011. godine. Pad zaposlenosti i rast nezaposlenosti bilježe i Ankete o radnoj snazi (Agencija za statistiku BiH, 2013.a, 2013.b) sve do 2013. godine, kada je zabilježeno zaustavljanje tog trenda i blagi oporavak – rast zaposlenosti i pad nezaposlenosti, ali i blagi rast ukupne radne neaktivnosti. Međutim, u rezultatima pro-

³ Pred rat, Bosna i Hercegovina imala je skoro 1 milijun zaposlenih, dok je u posljednjem razdoblju najveći broj zaposlenih od 689.924 dosegnut u 2008. godini. Od ukupnoga broja zaposlenih, oko 65% zaposleno je u Federaciji BiH (prema procjenama, 61% od ukupnoga stanovništva BiH živi u Federaciji BiH).

⁴ Primjerice, u oba entiteta stope ovisnosti mirovinskog sustava (eng. *dependency rate*) skoro su dosegle vrijednost 1, što znači jednak broj umirovljenika i osiguranika.

cjene između 2013. i posljednje provedene ankete u 2015. godini nema bitnih razlika. Prema posljednjim podacima za 2015. godinu (Agencija za statistiku BiH, 2015.), anketna zaposlenost u BiH iznosi 31,8% (ili brojčano 822 000, od čega je 37,3% žena), stopa nezaposlenosti je 27,7% (310 000), dok je stopa aktivnosti svega 44%⁵.

Preko entiteta se u Bosni i Hercegovini financira većina socijalnih transfera – to su razne naknade za ratne veterane, demobilizirane branitelje, neratne invalide i civilne žrtve rata (neke od tih naknada jednim dijelom financiraju kantoni, dok neki kantoni

jamče i dodatna prava za te kategorije). U tablici 2. vidimo da prema procjeni Ureda Svjetske Banke u BiH na socijalne transfere (ne uključujući transfere po osnovi socijalnog osiguranja) u Bosni i Hercegovini odlazi oko 4% BDP-a, što Bosnu i Hercegovinu svrstava u red s europskim državama s umjerenom potrošnjom, zajedno s Hrvatskom, Srbijom i Mađarskom (UNICEF, 2013.: 18) ili prema komparaciji Svjetske banke (2009.: 11) među najveće potrošače na socijalne transfere u grupi zemalja Europe i srednje Azije.

Tablica 2.

Potrošnja na nekontributivna socijalna davanja u Bosni i Hercegovini (kao % BDP-a)

	2002.	2003.	2004.	2005.	2006.	2007.	2008.
Civilna davanja	0,9	1,0	1,0	0,8	1,5	1,4	1,4
Transferi za ratne vojne veterane	3,1	3,0	2,8	2,6	2,6	2,6	2,5
Ukupno kao % BDP-a	4,0	4,0	3,8	3,4	4,1	3,9	3,9
Nominalni BDP (u milijunima KM)	13.736	14.505	15.786	16.928	19.106	21.641	22.831

Izvor: procjena Centralne banke BiH i Ureda Svjetske banke u BiH. Preuzeto iz: Svjetska banka (2009). Socijalna davanja u Bosni i Hercegovini: Kreiranje održivog sustava temeljenog na stvarnim potrebama, str. 9.

Iz tablice 2. vidimo da od ukupnih izdvajanja na socijalne transfere u entitetima skoro dvije trećine sredstava odlazi na financiranje davanja za ratne vojne veterane, dok se svega jedna četvrtina koristi za financiranje prava ostalih socijalnih kategorija. Ostali socijalni transferi najvećim dijelom odnose se na financiranje prava neratnih invalida i civilnih žrtava rata, dok najmanji iznos sredstava odlazi na financiranje klasične socijalne pomoći.

U kontekstu visokih izdvajanja na nekontributive socijalne transfere, važno je

istaknuti da određene ranjive skupine u Bosni i Hercegovini ostaju u potpunosti bez zaštite. To su porodilje i djeca u većini kantona u Federaciji Bosne i Hercegovine, što se kosi s obvezama preuzetim Međunarodnim paktom o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima i Konvencijom o pravima djeteta ratificiranim 1993. godine te Revidiranom Europskom socijalnom poveljom ratificiranom 2008. godine. Nadalje, značajna diskriminacija od strane države postoji u području prava osoba s invaliditetom (Obradović, 2012.; Pištoljević, 2013.),

⁵ Prema Anketi o radnoj snazi (2013.), ukupno BiH stanovništvo procjenjuje se na 3.050.000, što je znatno manje u odnosu na službene procjene.

što je u koliziji s odredbama o nediskriminaciji i duhom Međunarodne konvencije o pravima osoba s invaliditetom, koju je BiH ratificirala još 2010. godine.

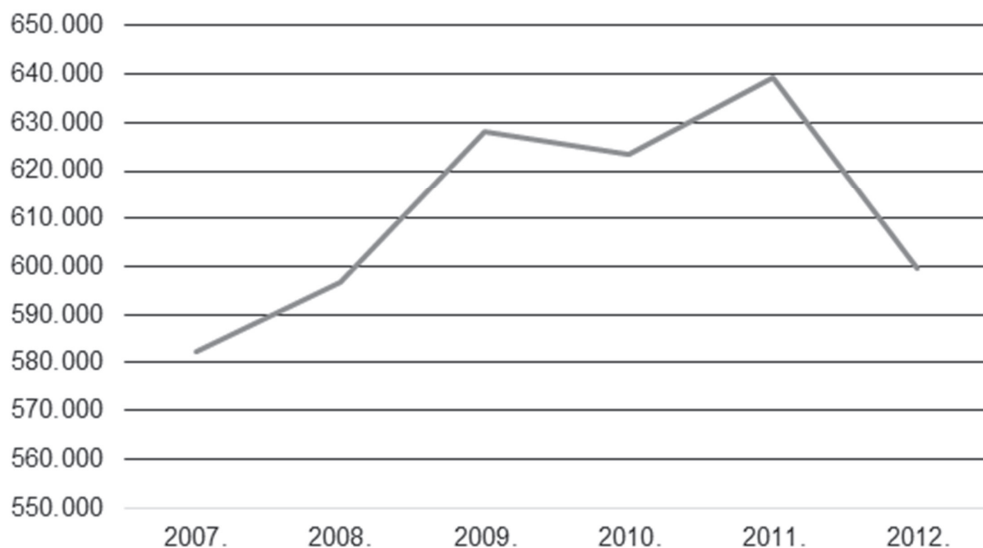
Unatoč rastu potrošnje na socijalna davanja, postotak relativno siromašnih u BiH od 2004. do 2011. godine nije se bitno mijenjao (IBHI, 2013.: 16). Pored toga, niska razina zaposlenosti, izražen problem neregistrirane zaposlenosti te izraženi problemi dugotrajne nezaposlenosti i radne neaktiv-

nosti utječu na prevenciju siromaštva. Relativna stopa siromaštva prema posljednjim procjenama BiH Agencije za statistiku⁶ u 2011. godini je 17,9%, što posljedično uzrokuje pritisak na socijalne transfere.

Ne iznenađuje činjenica da u posljednjih nekoliko godina pod pritiskom ekonomske krize, centri za socijalni rad rade na sve većem broju predmeta povezanih sa siromaštvom ili invaliditetom, što je vidljivo iz slike 1.

Slika 1.

Broj obrađenih slučajeva u centrima za socijalni rad u BiH (2007. - 2012.)



Izvor: Agencija za statistiku BiH, 2013.

Međutim, osim velikog broja korisnika centara za socijalni rad, relativno mali broj njih prima socijalnu pomoć. Analizirajući podatke Federalnoga ministarstva rada i socijalne politike za 2007. i 2011. godinu, uočljivo je da se broj korisnika prava

na novčanu pomoć u svim kantonima u promatranom razdoblju nije bitno povećao (povećanje od svega 487 korisnika), unatoč činjenici da se broj osoba u stanju materijalne potrebe koji su tražili pomoć u centrima za socijalni rad značajno povećao.

⁶ Anketa o potrošnji kućanstava za 2011. godinu. Prag relativnoga siromaštva iznosi 416,40 KM (60% medijana izjednačene potrošnje kućanstva) po ekvivalentnoj odrasloj osobi.

Svjetska banka (2012.: 40) navodi da se potrošnja na socijalnu pomoć smanjila u razdoblju od 2008. do 2010. godine u odnosu na razdoblje sredinom 2000. Naime, socijalnu pomoć u Federaciji BiH financiraju kantoni u skladu sa svojim mogućnostima, transferirajući novac općinskim centrima za socijalnih rad ili općinskim službama sa socijalnu zaštitu (općine mogu financirati proširena prava, što se vrlo rijetko događa). Svjetska banka (2012.: 40) napominje da je potrošnja na socijalnu pomoć zanemariva i iznosi oko 4,6% ukupne potrošnje koja se financira preko centara za socijalni rad i skoro je sedam puta niža od potrošnje na jednokratnu novčanu pomoć i druga *ad hoc* socijalna davanja. Napominju da je povećanje potrošnje u tom segmentu ograničeno zbog kompliciranih kriterija i niskih davanja.

Ako potrošnju na nekontributivna socijalna davanja analiziramo s entitetske razine, može se uočiti da ta potrošnja značajno opterećuje entitetske proračune, što se vidi iz tablice 3. Situacija je posebno dramatična u Federaciji Bosne i Hercegovine, gdje oko 40% entitetskoga proračuna odlazi na financiranje nekontributivnih socijalnih davanja. Ta razina potrošnje u Federaciji BiH na nekontributivna socijalna davanja je u diskrepanciji s decentraliziranim ustrojem ovog entiteta te ustavom definiranim zajedničkim nadležnostima kantona i entiteta glede socijalne politike i zdravstvene zaštite. Važno je napomenuti da podaci prikazani u tablici 3. ne uključuju socijalne transfere nižih razina vlasti, tj. kantona i općina u Federaciji Bosne i Hercegovine i općina u Republici Srpskoj.

Tablica 3.

Entitetski proračuni i izdvajanja na socijalnu i braniteljsko-invalidsku zaštitu (2008. - 2010.)

	2008.	2009.	2010.
Ostvareni rashodi Vlade FBiH (u KM)	1.677.000.000,00	1.988.900.000,00	1.863.333.532,00
% izdvajanja na socijalnu i braniteljsko -invalidsku zaštitu	44,81	34,74	40,15
Proračun Vlade RS	1.500.000.000,00	1.670.000.000,00	1.600.000.000,00
% izdvajanja na socijalnu i braniteljsko - invalidsku zaštitu Vlade RS	25,84	19,35	29,39

Izvor: Preuzeto iz Obradović (2011.): Financiranje i efikasnost sustava socijalne zaštite u Bosni i Hercegovini, FCJP, Sarajevo, str. 7.

Krajem 2008. godine entitetske vlade ne mogu izmiriti obveze prema korisnicima nekontributivnih davanja (naknade za neratne invalide, naknade za nezaposlene razvojačene branitelje), kao i fondovima mirovinskoga osiguranja po osnovi prava ostvarenih po povoljnijim propisima za

određene kategorije. Razlog je što broj korisnika i obveze po osnovi ranije usvojenih propisa daleko nadmašuju mogućnosti proračuna, dok se s druge strane optimistično očekivani rast proračunskih prihoda nije ostvario. Naime, proračunska kriza uslijed »nespretno« formuliranih normativnih aka-

ta koji reguliraju područje socijalne zaštite, manifestirala bi se i bez posljedica svjetske ekonomske krize po BiH gospodarstvo. Ekonomska kriza i njezini efekti koje je BiH gospodarstvo osjetilo tek u 2009. godini dolaze kao dobra izlika za poduzimanje hitnih mjera. Naime, Federacija BiH trebala je staviti pod kontrolu davanja za tzv. neratne invalide i ograničiti davanja za braniteljsku populaciju. Unatoč višednevnim i dramatičnim prosvjedima udruženja osoba s invaliditetom, u veljači 2009. godine po žurnom postupku donose se izmjene Zakona o osnovama socijalne zaštite, zaštite civilnih žrtava rata i obitelji s djecom (Službene novine Federacije BiH, 22/2009.), kojima se definira obvezna revizija svih korisnika prava za tzv. neratne invalide, financiranje prava samo najugroženijih kategorija s 90% i 100% invalidnosti te prebacivanje financiranja naknade za tuđu njegu i pomoć osoba starijih od 65 godina na kantone. Te *ad hoc* zakonske izmjene, koje su i danas na snazi, trebale su biti privremenog karaktera i prvenstveno umanjiti obveze Vlade Federacije u financiranju tih prava koja su do donošenja izmjena zakona eskalirala i kreirala dug prema korisnicima koji ni danas nije izmiren u potpunosti. Međutim, izmjene su obrazložene kao nužnost u vremenu svjetske ekonomske krize koja je pogodila i Bosnu i Hercegovinu te kao uvjet za dobivanje međunarodne kreditne pomoći.

MEĐUNARODNO KREDITIRANJE I REFORME SOCIJALNE ZAŠTITE

Prvi *stand-by* aranžman s Međunarodnim monetarnim fondom (MMF-om) odobren je u srpnju 2009. godine za razdoblje do lipnja 2012. u iznosu od 1,01 milijarde SDR⁷, (oko 1,6 milijardi dolara)⁸. Pismom namjere BiH se obvezala na niz mjera u cilju ostvarivanja ušteda i stabilizacije javnih proračuna i socijalnih fondova: smanjene plaća i svih naknada, parametarske reforme mirovinskoga sustava, uštede u zdravstvenim fondovima. Tako je jedna od mjera u RS-u uvođenje obveznoga socijalnog osiguranja za registrirane poljoprivrednike – naglašava se kako se ta mjera uvodi radi povećavanja ukupnih doprinosa za socijalno osiguranje, a ne radi širenja obuhvata socijalnog osiguranja na neosigurano stanovništvo. Vlada Federacije BiH obvezuje se, u konzultacijama sa Svjetskom bankom, poduzeti sveobuhvatne reforme sustava plaćanja na temelju prava. Kao prvi korak u ovom procesu, obvezuje se: ukinuti naknade za nezaposlene demobilizirane branitelje, uvesti prihodovni prag za sva socijalna davanja, reformirati mirovine ostvarene po povoljnijim propisima. Na kraju, priznajući da taj program prilagođavanja može imati utjecaj na ugrožene kategorije stanovništva, reformirat će se sustav socijalne zaštite kako bi se osigurala zaštita siromašnih kategorija stanovništva.

Kao uvjet iz Pisma namjere i uz konzultacije s MMF-om, već u kolovozu 2009., unatoč općem neodobranju i kritikama, Federacija BiH usvaja Zakon o načinu

⁷ Posebna prava vučenja (engl. *Special Drawing Rights* - SDR) međunarodna je obračunska jedinica koju je utvrdio i definirao MMF.

⁸ Drugi *stand-by* aranžman za BiH u iznosu od 558,30 milijuna SDR odobren je u rujnu 2012. za razdoblje do rujna 2014. godine, s naknadnim produljenjem do lipnja 2015. godine radi planiranih općih izbora u listopadu 2014. Prema informaciji s mrežne stranice MMF (<http://www.imf.org/external/country/BIH/rr/2016/020416.pdf>), entitetski premijeri su već u pregovorima za novi aranžman.

ostvarivanja ušteda u Federaciji BiH (Službene novine Federacije BiH, 52/2009.) kao privremeni interventni zakon u duljini trajanja aranžmana s MMF-om, kojim se prvi put usklađuje potrošnja ne samo federalne, nego i kantonalnih i općinskih vlasti (te je za njegovo donošenje bila potrebna suglasnost kantona). Tim zakonom uvelo se smanjenje od 10% u odnosu na prosinac 2008. godine na plaće i naknade svih proračunskih korisnika te sve socijalne transfere civilnim i ratnim invalidima, nositeljima priznanja, mirovine ostvarene po povoljnijim uvjetima i niz drugih štednji. Očekivane ukupne uštede u Federaciji BiH trebale su iznositi 1,7% BDP-a ili 414 milijuna KM. Zakon je donesen u dogovoru s predstavnicima MMF-a, ali bez suglasnosti Sindikata državnih službenika i neophodnih izmjena Kolektivnoga ugovora. Primjena zakona pokrenula je tužbe i sudske procese državnih službenika i namještenika protiv Vlade Federacije pred nadležnim sudovima. Sudski su procesi okončani u korist državnih službenika, tako da je Vladi Federacije ostalo da isplati sve razlike umanjena plaća i naknada zajamčenih Kolektivnim ugovorom zajedno sa zateznom kamatom. Na kraju, ostaje upitno kolike su uštede stvarno ostvarene.

Pored toga, Vlada Federacije u konzultacijama sa Svjetskom bankom obećava da će postupno revidirati niz zakona. Prioritetno, eliminirati posebne beneficije za nezaposlene demobilizirane branitelje⁹, uvesti prihodovni prag za ostvarivanje prava na socijalna davanja, reformirati sustav mirovinskoga i invalidskoga osiguranja i mirovine ostvarene po povoljnijim uvjetima.

Većinu zakonskih izmjena Federacija BiH usvaja u veljači 2010. godine, čime su se ispunili posljednji uvjeti kako bi BiH dobila kredit Svjetske banke, ali i uvjet za dobivanje drugog dijela tranše *stand-by* aranžmana s MMF-om od 124 milijuna KM.

Važno je navesti da Svjetska banka 2009. godine objavljuje studiju Socijalna davanja u BiH: Kreiranje održivog sustava socijalne zaštite zasnovanog na stvarnim potrebama, koja je ukazala na niz nedostataka – fiskalno neodrživ rast potrošnje na socijalna davanja, usmjerenost naknada prema statusnim pravima, a ne prema stvarnim potrebama korisnika, što je uzrok općenito loše ciljanosti nekontributivnih socijalnih davanja na siromašne. Studija daje i niz preporuka koje će biti osnova za kreiranje projekta *Social Safety Nets and Employment Support Project* koji će se financirati putem kreditnoga aranžmana sa Svjetskom bankom u iznosu od 9,6 milijuna US\$. Kredit je postao operativan u listopadu 2010. Ovaj projekt, koji ima ambicioznu namjeru reforme socijalne zaštite u oba entiteta, implementira se preko ranije formiranih entitetskih jedinica za implementaciju projekata.

Reforme socijalne zaštite

Projekt Svjetske banke koji financira država putem kreditnoga zaduženja ima za cilj izgradnju kapaciteta transparentne, efektivne i efikasne mreže socijalne zaštite putem unaprjeđenja efektivnosti nekontributivnih gotovinskih transfera prema siromašnima i osobama s invaliditetom koji ispunjavaju uvjete; poboljšanje efikasnosti,

⁹ Izmjenama Zakona o pravima demobiliziranih branitelja iz 2006. godine pred Opće izbore, nezaposleni demobilizirani branitelji ostvarivali su po 150 KM mjesečno preko zavoda za zapošljavanje. Ta sredstva isplaćivala su se iz sredstava doprinosa za slučaj nezaposlenosti, što je financijski iscrpilo sve prihode zavoda, te stvorilo dug prema tim korisnicima. Zakon je sadržavao i odredbe o povoljnijem umirovljenju demobiliziranih branitelja, tj. svih koji su imali potvrdu o sudjelovanju u oružanim snagama za vrijeme posljednjega ratnog sukoba dulje od dvije godine.

transparentnosti i odgovornosti nadležne administracije; pružiti podršku uslugama posredovanja u zapošljavanju za nezaposlene koji ne primaju novčane naknade, a aktivno traže posao (World Bank Report No. ISR16391).

Projekt uključuje izgradnju informativnoga sustava za socijalne transfere (SOTAC) koji je prema projektnoj dokumentaciji završen krajem 2014. godine u oba entiteta. Prema projektnom dokumentu, krajnji je cilj integrirati te informacijske sustave kako bi se imao uvid u sva nekontributivna novčana davanja svih razina vlasti i imao uvid u podatke korisnika te izbjegao *double dipping*, ili višestruko korištenje beneficija istih korisnika. Međutim, preduvjet za uspostavljanje jedinstvenog registra korisnika gotovinskih naknada, koje se isplaćuju na teret proračuna entiteta, kantona, općina i izvanproračunskih fondova usvajanje je zakona. Zakon o jedinstvenom uređenju prava na gotovinsku naknadu pojedincima u FBiH usvojen je početkom 2010. godine. Ovim zakonom utvrđena su opća pravila i načela utvrđivanja prava na novčanu naknadu, uspostavljanje jedinstvene baze podataka o tim naknadama, prikupljanje podataka i način izvještavanja. Kako bi spomenuti zakon bio primjenjiv, donesen je i pravilnik, te nacrt zakona o jedinstvenom registru korisnika gotovinskih naknada na koje se ne uplaćuju doprinosi u Federaciji BiH. Nacrtom zakona predviđeno je da jedinstveni registar obuhvati sve korisnike gotovinskih naknada – korisnike braniteljsko invalidske zaštite, socijalne zaštite (već postojeću SOTAC bazu podataka) i podatke o svim ostalim korisnicima. Kako je općenito u Bosni i Hercegovini dug put od donošenja do primjene zakonskih propisa,

za očekivati je da će ovaj zakon nakon što bude usvojen imati dosta problema u primjeni. Jedan od problema predstavlja dosadašnja praksa da općine i kantoni u Federaciji BiH nemaju obvezu izvještavanja ili polaganja računa o trošenju proračunskih prihoda višim razinama vlasti¹⁰. Zakon o jedinstvenom registru korisnika gotovinskih naknada kosi se s dosadašnjom praksom.

Nadalje, projektom je osigurana tehnička pomoć za uvođenje novoga mehanizma ciljanja nekontributivnih davanja – *Proxi Means Testing* ili u prijevodu indirektni imovinski cenzus. Naime, radi se o načinu procjene blagostanja kućanstva prvi put primijenjenom u Brazilu, a koji Svjetska banka preporučuje zemljama u kojim su ekonomske aktivnosti u velikoj mjeri ne-registrirane te gdje prihodi od formalnoga zaposlenja ne odražavaju blagostanje kućanstva. Nova metodologija testirana je praktično i u međuvremenu se odustalo od namjere da se potencijalnom korisniku socijalne pomoći provjerava ima li hladnjak, televizor i slično. Na kraju se došlo do metodologije koja je prilagođena BiH kontekstu. Ukratko, zadovoljavanje indirektnoga imovinskog cenzusa podrazumijeva (za jednočlanu obitelj) da prihod ne prelazi zakonom utvrđenu granicu, odnosno minimalnu razinu socijalne sigurnosti (za pojedinca 35% najniže cijene rada, što trenutačno u Federaciji BiH iznosi 343,20 KM), stambeni prostor ne prelazi 40 m² jednosobnog stana, osoba ne posjeduje građevinsko zemljište, nema zemljište ili šumu površine veće od 20 ari, ne posjeduje registriran automobil (osim ako ga ne koristi kao ortopedsko vozilo i još nekim iznimnim slučajevima) i slično. Nova

¹⁰ U skladu s obvezama definiranim ugovorom s MMF-om, Federacija BiH donijela je novi Zakon o proračunima s primjenom od siječnja 2014. godine, koji ima za cilj jačanje koordinacije fiskalnih politika u FBiH, promoviranje fiskalne discipline, jačanje nadzora Vlade Federacije BiH nad nižim razinama vlasti, itd. Zbog ukupnih političkih odnosa u Federaciji BiH ovaj zakon još nije zaživio.

metodologija, čija će primjena zahtijevati vrijeme i dodatne resurse, inkorporirana je u novi nacrt Zakona o socijalnoj zaštiti, dok će se u Republici Srpskoj uvesti kroz izmjene postojećeg Zakona o socijalnoj zaštiti. Za očekivati je da će se primjenom novoga indirektnog imovinskog cenzusa broj korisnika socijalne pomoći, ili prema novom zakonskom žargonu korisnika prava na »materijalno obezbjeđenje« dodatno smanjiti. K tome, zanimljivo je da primjena imovinskog cenzusa na ostale skupine korisnika socijalnih davanja na čije financiranje naknada odlazi znatno veći iznos sredstava ostaje neizvjesna. Izgleda da je primjenu indirektnoga imovinskog cenzusa bilo moguće uvesti samo za korisnike socijalne pomoći, na čije financiranje prava svakako odlazi najniži iznos sredstava. S druge strane, takva politika kosi se s preporukom studije financirane od Ureda UNICEF-a u BiH (Analiza nedostataka u oblasti politika socijalne zaštite i inkluzije u BiH, 2013.: 19), gdje se s pravom naglašava da bi povećanje izdvajanja za socijalnu pomoć u Bosni i Hercegovini, koja je potresena ekonomskom krizom, predstavljalo dobro došao poticaj agregatnoj potražnji. Kako se te naknade troše uglavnom na lokalno proizvedenu robu i usluge koja je najjeftinija, to bi pomoglo oporavku BiH gospodarstva.

Osim navedenih aktivnosti koje se provode u okviru projekta Svjetske banke, u Federaciji BiH izrađeni su nacrti Zakona o radu, Zakona o jedinstvenim načelima i okviru materijalne podrške osoba s invaliditetom (novi okvirni propis čija je intencija harmonizirati prava osoba s invaliditetom u skladu s Konvencijom o pravima osoba s invaliditetom) te Zakona o zaštiti obitelji s djecom (kojim se predviđa uvođenje novih socijalnih transfera). U međuvremenu, Zakon o radu u Federaciji BiH, koji je bio jedan je od uvjeta nastavka suradnje

s MMF-om, usvojen je u listopadu 2015. godine bez konsenzusa socijalnih partnera. Glavni kamen spoticanja predstavlja predviđeno ograničeno trajanje kolektivnoga ugovora najdulje tri godine, umjesto dosadašnjega neograničenog trajanja. S druge strane, novi zakon predviđa, između ostalog, više dana godišnjeg odmora (minimalno 20, umjesto ranijih 18 dana), smanjenje trajanja prekovremenog rada (s najviše 10 sati na 8 sati tjedno), itd. Međutim, te će pogodnosti biti teško primjenjive kod zaposlenih u privatnome sektoru, čije redovno radno vrijeme najčešće iznosi 10 sati dnevno i koji nemaju više od 10 dana godišnjega odmora u godini. Stoga te odredbe neće imati stvarnoga učinka na uvjete rada kod većine zaposlenih. S druge strane, kolektivnim ugovorima štite se prava privilegiranih zaposlenika u profitabilnim javnim poduzećima i javnoj upravi. Očito je da se putem predloženih zakonskih odredaba pokušavaju ostvariti uštede na plaćama i beneficijama zaposlenih te dodatno flexibilizirati tržište rada.

Glede propisa iz područja braniteljske zaštite, mijenjani su propisi o povoljnijem umirovljenju. Zakonom o prijevremenom povoljnijem umirovljenju branitelja (Službene novine Federacije BiH, 41/2013.) ujednačeni su uvjeti za ostvarivanje prava svih korisnika koji su ranije ostvarili prava na temelju tri uredbe (što je kod većine starih korisnika dovelo do smanjenja mirovina). Donošenje zakona bilo je definirano Pismom namjere prema MMF-u, s ciljem uvođenja jedinstvenih kriterija za sve korisnike i stavljanja pod kontrolu rasta broja korisnika i proračunskih izdvajanja za te namjere te ranijim presudama Ustavnoga suda. Međutim, na temelju novoga zakona (članak 4.) uvedeno je u sustav 7 900 novih korisnika. Osim toga, ukupan broj korisnika po svim propisima o povoljnijem umi-

rovljenju, koji je 2008. godine iznosio oko 20 000, do 2014. godine povećao se na oko 31 000 korisnika.

Analogno, u skladu s dogovorom s MMF-om, od 2010. godine provodi se revizija korisnika prava iz braniteljsko-invalidske zaštite, prema Zakonu o provođenju kontrole zakonitosti korištenja prava iz oblasti braniteljsko invalidske zaštite (Službene novine Federacije BiH, 82/2009.). Procesom revizije pokrenut je trend smanjenja broja korisnika prava (od 102 849 na početku 2010. godine na 94 575 korisnika u 2014. godini) (Finalna informacija o reviziji, str. 19). Međutim, proces revizije prate mnogi problemi. Na područjima s hrvatskim većinskim stanovništvom, obustavljena je isplata zbog odbijanja dostavljanja predmeta i onemogućavanja rada revizorskim timovima i inspekciji entitetskoga ministarstva. Predstavnici braniteljskih udruženja i kantonalni ministri za braniteljska pitanja ne dozvoljavaju provedbu revizije i onemogućavaju pristup revizorskim timovima jer se boje da će revizorski timovi namjerno oštetiti korisnike prava koji dolaze iz tih kantona i općina.

Premda službeni podaci kazuju da su od početka provedbe Zakona o reviziji ostvarene uštede od oko 53 milijuna KM, dok uštede na temelju rješenja o obustavi isplata ili prestanku prava na povoljnije mirovine iznose oko 4,1 milijun godišnje, ukupne ostvarene uštede su upitne. Naime, značajan broj tužbi pokrenut je na rješenja revizorskih timova o prestanku prava, koje sudovi uglavnom rješavaju u korist tužitelja¹¹. Također, važno je spomenuti da ukupni troškovi revizije (troškovi medicinskog vještačenja, putni troškovi, dnevnice, noćenja, angažiranje stručnjaka), nisu zanemarivi (samo u 2013. godine na održavanje 12 vozila u 2013. godini utrošeno je

80 000 KM, a na paušalne naknade i naknade po učinku 1 092 411 KM). Prema Izvještaju o reviziji financijskog izvještaja Federalnog ministarstva za pitanja boraca i invalida odbrambeno-oslobodilačkog rata (2013.: 10), u razdoblju do 2013. godine na implementaciju revizije utrošeno je gotovo 8 milijuna KM.

ZAKLJUČNO RAZMATRANJE

Gospodarska kriza u Bosni i Hercegovini uzrokovala je pogoršanje svih već od ranije loših socijalnih indikatora. Već više od šest godina od pokretanja prvih reformi i danih velikih obećanja, osnovne značajke sustava socijalne politike i razina socijalnih davanja ostaju uglavnom nepromijenjene. Unatoč zahtjevima vodećeg kreditora, Međunarodnoga monetarnog fonda, da se ograniči i stavi pod kontrolu proračunska potrošnja na socijalna davanja, malo toga je suštinski učinjeno. Jedan od razloga je izuzimanje fiskalno neodrživih braniteljskih naknada iz reformskih aktivnosti. Dogovoreni uvjeti s MMF-om u cilju smanjenja proračunskih izdvajanja za to područje odnosili su se prvenstveno na reviziju korisnika prava i ujednačavanje jednog dijela propisa o povoljnijem umirovljenju, što je bila i obveza prema presudama Ustavnoga suda. Projektom Svjetske banke pokrenute su reforme samo sustava socijalne pomoći, koje se za razliku od spomenutih znatno izdašnjih davanja ne isplaćuju s razine entiteta. Za razliku od još važećega Zakona o osnovama socijalne zaštite u Federaciji BiH, novi nacrt zakona, pored uvođenja indirektnoga imovinskog cenzusa predviđa financiranje socijalne pomoći ili kako je u zakonu definirano »materijalnog obezbjeđenja«, 50% s razine entiteta i 50% s razine kantona. Donošenjem tog zakona došlo

¹¹ Anegdote kazuju kako u procesu revizije bez prava uglavnom ostaju zaslužni branitelji i invalidi, dok lažni branitelji i invalidi prolaze postupak revizije neoštećeni.

bi do dodatnoga povećanja izdvajanja na socijalne transfere s razine entiteta. Uvažavajući činjenicu da je sustav socijalne zaštite u Federaciji BiH decentraliziran te u zajedničkoj nadležnosti entiteta i kantona, implicitan ishod primjene reformskih propisa bila bi centralizacija. U prilog toj tezi ide i uvođenje jedinstvenoga registra za sva socijalna davanja.

Stvarni cilj kreditnoga aranžmana s MMF-om i Svjetskom bankom bio je održavanje proračunske potrošnje, što uključuje i održavanje proračunske potrošnje na socijalna davanja. Smanjene potrošnje na davanja koja su opće prihvaćena teško se može provesti kad novca ima. Za vlast koja razmišlja prvenstveno kratkoročno, odnosno do završetka svoga mandata, važno je ispuniti očekivanja svih, a posebno potencijalnih glasača. Bosna i Hercegovina je od 2008. godine imala dva puta opće izbore i dvije različite vlade, ali se politika reforme sustava socijalne zaštite provodila dosljedno i u kontinuitetu bez stvarnih rezultata.

Iz svega navedenoga vidimo da je utjecaj međunarodnih kreditnih institucija u kreiranju socijalne politike u Bosni i Hercegovini velik. Ipak, doseg je toga utjecaja limitiran do točke gdje počinju ingerencije domaćih aktera. To su politički akteri i državni službenici koji definiraju i artikulišu politiku i zakonodavni okvir – način na koji promjene bivaju provedene ovisi prvenstveno o njihovim kapacitetima (mogućnosti sagledavanja problematike i sagledavanja posljedica odluka koje se donose), njihovim interesima i stvarnim ciljevima, koji su često različiti od proklamiranih ciljeva.

Socijalnu politiku u Bosni i Hercegovini karakterizira pasivnost ili usmjerenost na novčana davanja prema statusnim pravima. Ta je odlika sustava socijalne sigurnosti u Bosni i Hercegovini naslijeđena iz socijalističkoga razdoblja i javlja se kao posljedica

dualizma i klijentelističkoga odnosa države prema određenim skupinama. Danas favorizirane skupine čine prvenstveno brojne kategorije braniteljske populacije i pripadnici oružanih snaga, određene kategorije osoba s invaliditetom, koje su nastajale u procesu rasta proračunskih prihoda. Nije iznenađujuće da takav način vođenja socijalne politike ne čini puno na smanjenju siromaštva. Stoga, unatoč velikoj potrošnji, socijalna politika u Bosni i Hercegovini i dalje ostaje rudimentarna.

LITERATURA

- Agencija za rad i zapošljavanje. (2015). Pregled politika zapošljavanja za 2014. godinu. Dostupno na <http://www.arz.gov.ba/Dokumenti/default.aspx?id=1030&langTag=bs-BA>
- Agencija za statistiku Bosne i Hercegovine. (2013a). Socijalna zaštita 2007- 2012. Sarajevo: Agencija za statistiku.
- Agencija za statistiku Bosne i Hercegovine. (2013b). Anketa o potrošnji kućanstava 2011. Dostupno na http://www.bhas.ba/saopštenja/2013/HBS_2011_bos.pdf
- Agencija za statistiku Bosne i Hercegovine. (2013c). Anketa o radnoj snazi 2013. Dostupno na <http://www.bhas.ba/tematskibilteni/Bos%20ARS2013.pdf>
- Agencija za statistiku Bosne i Hercegovine. (2015). Anketa o radnoj snazi 2015. Dostupno na http://www.bhas.ba/ankete/ARS_2015_BiH.pdf
- Centralna banka Bosne i Hercegovine. (2008). Godišnji izvještaj. Sarajevo: Centralna banka.
- Centralna banka Bosne i Hercegovine. (2013). Godišnji izvještaj. Sarajevo: Centralna banka.
- Centralna banka Bosne i Hercegovine. (2014). Godišnji izvještaj. Sarajevo: Centralna banka.
- Deacon, B., & Stubbs, P. (Eds.). (2007). Social policy and international intervention in South Eastern Europe. Cheltenham: Edward Elgar.
- European Stability Initiative. (2004). Governance and democracy in Bosnia and Herzegovina: Post-industrial society and the authoritarian

- temptation. Available at http://www.esiweb.org/pdf/esi_document_id_63.pdf
- Federalno ministarstvo rada i socijalne politike Bosne i Hercegovine. (2011). Isplaćena sredstva i broj korisnika socijalnih naknada u Federaciji BiH. Dostupno na <http://fmrsp.gov.ba/s/images/stories/Isplaena%20sredstva%20i%20broj%20korisnika%20socijalnih%20naknada%20u%20Federaciji%20BiH.pdf>
- Initiative for Better and Humane Inclusion. (2013). Budžetske novčane naknade za socijalnu zaštitu u BiH: Šta funkcioniše, a šta ne (I). Maastricht: Maastricht Graduate School of Governance. Available at http://www.ibhi.ba/Documents/Publikacije/2013/IBHI_Budžetske_novcane_naknade_u_BiH.pdf
- International Crisis Group. (2010). Federation of Bosnia and Herzegovina: A parallel crisis. Available at <http://www.crisisgroup.org/en/regions/europe/balkans/bosnia-herzegovina/209-federation-of-bosnia-and-herzegovina-a-parallel-crisis.aspx>
- International Development Association. (2010). Financial Agreement (Social Safety Nets and Employment Support Project) between Bosnia and Herzegovina and International Development Association. Available at http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/ECA/2010/08/04/3F8713262F9EB5A9852577750068263E/1_0/Rendered/PDF/C47041BA1Social0Safety0Net1Conformed.pdf
- Keil, S. (2011). Social policy in Bosnia and Herzegovina between state-building, democratization and europeanization. In M. Stambolieva & S. Dehnert (Eds.), *Welfare States in Transition: 20 Years After the Yugoslav Welfare Model* (pp. 41-57). Sofia: Friedrich Ebert Stiftung. Available at <http://library.fes.de/pdf-files/bueiros/sofia/08711.pdf>
- Ministarstvo rada i socijalne politike Federacije BiH. Nacrt Zakona o socijalnoj zaštiti Federacije BiH. Sarajevo: Ministarstvo rada i socijalne politike.
- Ministarstvo rada i socijalne politike Federacije BiH. Nacrt Zakona o zaštiti obitelji s djecom Federacije BiH. Sarajevo: Ministarstvo rada i socijalne politike.
- Obradović, N. (2011a). Financiranje i efikasnost sustava socijalne zaštite u Bosni i Hercegovini. U E. Šarčević (ur.), *Socijalna zaštita: BiH i regija*. Sarajevo: FCJP.
- Obradović, N. (2011b). Ostvarivanje socijalnih prava u BiH: Nejednakost građana. U E. Šarčević (ur.), *Socijalna zaštita: BiH i regija*. Sarajevo, FCJP.
- Pištoljević, N. (2013). Gap analysis of legislation on the protection of the rights of people with disabilities in Bosnia and Herzegovina. Sarajevo: UNDP.
- Puljiz, V. (2008). Socijalna politika Hrvatske. U V. Puljiz, G. Bežovan, T. Matković, Z. Šućur & S. Zrinščak (ur.), *Socijalna politika Hrvatske*. Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu.
- Pusić, E. (1996). Uvjeti institucionalne stabilizacije socijalne države. *Revija za socijalnu politiku*, 3(3-4), 201-216. doi: 10.3935/rsp.v3i3.456
- Stubbs, P., & Zrinščak, S. (2009). Rescaling emergent social policies in South East Europe. In K. Rummery, I. Greener & C. Holden (Eds.), *Social Policy Review 21, Analysis and debate in social policy* (pp. 285-307). Bristol: Policy Press.
- United Nations International Children's Emergency Fund. (2013). Analiza nedostataka u oblasti politika socijalne zaštite i inkluzije u BiH. Dostupno na <http://www.unicef.org/bih/ba/GAPanaliza.pdf>
- Ured za reviziju institucija u FBiH. (2014). Izvještaj o reviziji finansijskih izvještaja Federalnog ministarstva za pitanje boraca i invalida odbrambeno-oslobodilačkog rata na dan 31. 12. 2013. godine. Dostupno na <http://www.saifbih.ba/javni-izvj/Report.aspx?id=7162&langTag=bs-BA>
- Vlada Federacije BiH. (2014). Informacija o stanju prava boračke populacije s analizom primjene Zakona o provođenju kontrole zakonitosti korištenja prava iz oblasti branilačko invalidske zaštite za period juli 2010. do 31. mart 2014. godine. Broj: 01-41-1970/14. Sarajevo, april 2014. godine.

- Woodward, S. (1995). *Socialist unemployment: The political economy of Yugoslavia, 1945-1990*. Princeton: Princeton University Press.
- World Bank. (2009). *Social transfers in Bosnia and Herzegovina: Moving towards a more sustainable and better targeted safety net*. Washington, DC: World Bank.
- World Bank. (2010). *Implementation Status and Results, Safety Nets and Employment Support Project*. Report No. ISR16391. Public Disclosure Copy. Washington, DC: World Bank.
- World Bank. (2012). *Bosnia and Herzegovina: challenges and directions for reform – A public expenditure and institutional review*. Report No. 66253-BA. Washington, DC: World Bank.
- Zakon o jedinstvenom uređivanju prava na gotovinsku naknadu pojedincima u Federaciji BiH. Službene novine Federacije BiH, br. 9/2010.
- Zakon o načinu ostvarivanja ušteta u Federaciji BiH. Službene novine Federacije BiH, br. 52/2009.
- Zakon o osnovama socijalne zaštite, zaštite civilnih žrtava rata i obitelji s djecom. Službene novine Federacije BiH, br. 22/2009.
- Zakon o prijevremenom povoljnijem umirovljenju branitelja. Službene novine Federacije BiH, br. 41/2013.
- Zakon o radu Federacije BiH. Službene novine Federacije BiH, br. 77/2015.

Summary

SOCIAL PROTECTION REFORM IN BOSNIA AND HERZEGOVINA DURING THE CRISIS

Nikolina Obradović

*Faculty of Philosophy, University of Mostar
Mostar, Bosnia and Herzegovina*

The paper is analysing the influence of international institutions on social policy creation in Bosnia and Herzegovina since the beginning of the economic crisis in 2008. The first section gives an overview of the relevant literature, followed by a presentation of socio – economic factors that led to international credit agreement, reform agenda and actual implementation of social protection reforms. Through the analysis of proclaimed social protection objectives and their implementation by local institutions in the Federation of Bosnia and Herzegovina, an assessment of the achieved results is done in the light of realised savings and better targeting of social transfers. The paper sheds some light on inconsistent policy of both international institutions and government actors in Bosnia and Herzegovina. Hence, despite the proclaimed reform objectives, the system of social protection based on status rights which is fiscally unsustainable, and poorly targeted towards the poor still remains largely unchanged.

Key words: economic crisis and social protection, internationally financed reforms, non-contributory social transfers.