

**PERIODIZACIJA RAZVOJA SISTEMA SOCIJALNE ZAŠTITE**

Prilog izučavanju novije istorije socijalne zaštite u Republici Srpskoj

**Ključne riječi***Socijalna zaštita, socijalna politika, Republika Srpska, socijalni rad, periodizacija.***Autor***Dr Ljubo Lepir je docent na Fakultetu političkih nauka Univerziteta u Banjoj Luci.***Korespondencija***ljubo.lepir@fpn.unibl.org***Oblast***Socijalna politika***DOI***10.5937/politeia0-15883***UDK***338.124.4:339.923(497.6RS)***Datum prijema članka***02.11.2017.***Datum konačnog prihvatanja članka za objavljivanje***24.12.2017.***Sažetak**

*Socijalna zaštita dijeli sudbinu ostalih oblasti socijalne politike u Republici Srpskoj. Nastala na nasljeđu institucionalno-pravnog i vrijednosnog sistema bivšeg socijalističkog društva, ona se razvijala pod uticajem nepovoljnih društvenih procesa i učestalih intervencija međunarodnih institucija. Ratna dešavanja koja su obilježila period nastanka Republike Srpske imala su presudan uticaj na praksu i sadržaj mjera socijalne zaštite, a raspad staroga političkog i vrijednosnog sistema i njegova tranzicija u neoliberalistički ideološki koncept „(ne) brige države o građaninu”, iznjedrio je nove i intenzivirao već postojeće socijalne probleme. U takvim uslovima, sistem socijalne zaštite našao se pred veoma zahtjevnim zadatkom, a to je: Kako obezbijediti socijalnu sigurnost socijalno najugroženijim članovima društva? Četiri etape u razvoju ovoga sistema određene su nastojanjima nosioca sistema da odgovore na ovo pitanje.*

*Izučavanje razvoja sistema socijalne zaštite predstavlja doprinos razumijevanju procesa i sadržaja mjera kojima je država nastojala unaprijediti sistemsko zbrinjavanje socijalno najosjetljivijih grupa građana. To je pokušaj da se sadašnje stanje sistema i njegov budući razvoj objasne kao dio kontinuiranog procesa. Takođe, to je doprinos istoriografiji socijalnog rada i socijalne politike Republike Srpske. Kriterijumi koji su upotrijebljeni u izradi ove periodizacije odnosili su se prije svega na stanje sistema, sistemski rješenja i ostvareni nivo podrške korisnicima. Data periodizacija omogućava uvid u ključne momente koji su odredili dvadesetpetogodišnji razvoj sistema socijalne zaštite Republike Srpske.*

*U analizi su korišteni dostupni zvanični dokumenti institucija sistema, izvještaji projektnih aktivnosti nevladinih organizacija i lična svjedočenja neposrednih aktera dešavanja i kreatora sistemskih rješenja u ovoj oblasti.*

## UVOD

Pokušaj periodizacije razvoja sistema socijalne zaštite predstavlja izazov za istraživače jer je bilo potrebno sistematizovati veliki broj činjenica i elemenata koji su imali dominantan uticaj na funkcionisanje institucija sistema i određivali stanje socijalne podrške građanima. Poseban izazov ovoga posla je za istraživača koji je u tom periodu aktivno doprinosa razvoju sistema socijalne zaštite. Naravno, svaki pokušaj periodizacije vremena u kojem je istraživač živio i radio nosi sa sobom rizike od subjektivnosti. Ipak, svaki pokušaj periodizacije razvoja sistema socijalne zaštite predstavlja doprinos objektivnom izučavanju ukupne oblasti socijalne zaštite i omogućava kritičko promišljanje sadašnjeg stanja i mogućeg budućeg razvoja.

U Republici Srpskoj, razvoj sistema socijalne zaštite kretao se po slobodnoj inerciji, često uslovljen događajima koji nisu bili direktno vezani za samu oblast. Treba naglasiti da oblast socijalne zaštite nikada nije bila u fokusu socijalnog razvoja Republike Srpske. Promjene koje su se dešavale u ovoj oblasti, na nivou procesa, metoda rada i sadržaja mjera, više su bile plod pojedinačnih nesihronizovanih intervencija. Čak i promjene političke vlasti nisu imale skoro nikakav uticaj na promjenu osnovnih pravaca razvoja sistema socijalne zaštite. Sem toga, u dvadesetpetogodišnjem periodu funkcionisanja sistema socijalne zaštite nije bilo sistemskih intervencija koje su imale epohalni značaj za promjenu odnosa države prema građanima koji se nađu u stanju socijalne potrebe. U takvim okolnostima, pronalaženje dovoljno argumenata za definisanje posebnih etapa u razvoju sistema socijalne zaštite, predstavlja još veći izazov, koji je tim veći kada se zna da sličnih istraživanja na ovu temu nije bilo.

U sistemskom smislu, oblast socijalne zaštite u Republici Srpskoj određena je djelovanjem tri organizaciono odvojena sistema: sistema zaštite izbjeglog i raseljenog stanovništva, sistema boračko-invalidske zaštite i sistema socijalne zaštite. Prva dva sistema usmjerena su prema korisnicima koji imaju statusna prava. Sistem zaštite izbjeglog i raseljenog stanovništva obezbjeđuje socijalnu podršku porodicama i pojedincima koji su tokom rata morali napustiti svoju imovinu i koji su dobili status izbjeglog lica. Sistem boračko-invalidske zaštite pruža socijalnu podršku licima koja imaju status ratnogvojnog invalida ili status člana porodica poginulih i zarobljenih lica. Treći, sistem socijalne zaštite, koji je predmet ovoga istraživanja, nije zasnovan na obezbjeđivanju statusnih prava kao što je slučaj u prethodna dva sistema. Korisnici ovoga sistema su lica koja se nađu u stanju socijalne potrebe, odnosno u stanju u kojem je „licu neophodna pomoć radi savladavanja socijalnih i drugih teškoća i stvaranja uslova za zadovoljavanje osnovnih životnih potreba, a ukoliko se te potrebe ne mogu zadovoljiti u drugim sistemima socijalne sigurnosti” (Zakon o socijalnoj zaštiti, Službeni glasnik, 37/12 i 90/16).

Socijalnu zaštitu, kao posebne oblasti socijalne politike, čine tri ključna elementa, a to su: korisnici, sistem i pružaoci usluga.

Korisnici su osnova postojanja socijalne zaštite. Sve što određuje socijalnu zaštitu kao posebnu oblast socijalne politike upućeno je na karakteristike korisnika i njihove potrebe. Korisnici su socijalno osjetljive grupe stanovništva koje se nalaze u riziku od socijalnih problema kao što su: stari, lica sa invaliditetom, djeca bez roditeljskog staranja, djeca ometena u razvoju i dr. Stanje socijalne potrebe uspostavlja međuzavisan odnos korisnika sa sistemom i pružiocima usluga kao druga

dva elementa koji zajedno sa korisnicima određuju oblast socijalne zaštite.

Sistem čine institucije i ustanove putem kojih država obezbjeđuje podršku građanima. Sistem socijalne zaštite definisan je Zakonom o socijalnoj zaštiti. Zakon određuje organizacionu strukturu, mjere i prava socijalne zaštite, uspostavlja kriterijume i određuje načine ostvarivanja tih prava, obezbjeđuje finansiranje, sprovodi kontrolu itd. Sistem socijalne zaštite omogućava institucionalno djelovanje, čime država ispunjava svoje obaveze prema građanima koji se nađu u stanju socijalne potrebe.

Pružaoци usluga jesu treći i ništa manje značajan elemenat socijalne zaštite. Putem pružaoca usluga obezbjeđuje se neposredna podrška korisnicima. Pružaoци usluga su stručni i ostali radnici angažovani u neposrednom radu sa korisnicima. Pod pružaoциma usluga smatraju se i pravna lica koja organizuju i pružaju usluge socijalne zaštite kao što su domovi za stare osobe, centri za djecu ometenu u razvoju, domovi za djecu bez roditeljskog staranja, prihvatilišta, savjetovišta i dr. Dakle, pružaoци usluga su svi subjekti koji su neposredno angažovani na pružanju podrške licima u stanju socijalne potrebe, bez obzira na to da li se oni nalaze u javnom, nevladinom ili privatnom sektoru.

Analizirajući prethodni period razvoja socijalne zaštite kroz prizmu ova tri elementa, može se doći do četiri razvojna perioda (etape) socijalne zaštite u Republici Srpskoj, koji se međusobno razlikuju po intenzitetu djelovanja, prioritnim grupama korisnika, zakonskim rješenjima, ostvarenom nivou participacije korisničkih udruženja, primjenjivanim metodama rada, vrstama usluga, sadržajima mjera, načinima finansiranja i drugim elementima. Fokus analize bio je usmjeren na aktivnosti koje su sprovedene u prethodnom periodu i na postignute rezul-

tate koji su imali uticaj na stanje socijalne sigurnosti korisnika mjera socijalne zaštite.

### PRVA ETAPA: „RATNI PERIOD”

Prva etapa razvoja sistema socijalne zaštite trajala je od 1992. do 1996. godine, odnosno od početka ratnih sukoba na tlu bivše SRBiH i nastanka Republike Srpske kao posebne državne zajednice, pa do završetka rata i potpisivanja Dejtonskog mirovnog sporazuma za BiH. Ovu etapu karakteriše prioritno obezbjeđivanje mjera socijalne zaštite koje su bile uslovljene socijalnim potrebama građana proizašlih iz neposrednih ratnih dejstava. Prema riječima M. Milosavljevića (1998: 13), „rat je stvorio razorenu privredu i infrastrukturu, proizvodne i druge objekte i što je najgore, proizveo je brojne direktne i indirektnе ljudske žrtve”. Takvo stanje uticalo je na izbor urgentnih mjera kojima se spašavala ljudska egzistencija. Brojni građani Republike Srpske u veoma kratkom vremenu postali su korisnici mjera socijalne zaštite. Najveći pritisak novih korisnika pretrpjele su lokalne vlasti. Republičke institucije bile su tek u osnivanju i nisu imale kapacitete da preuzmu odgovornost za jedinstveno vođenje socijalne politike na čitavom području Republike Srpske. Lokalne zajednice (opštine) snalazile su se same sa iznenadno naraslim problemima. Na nivou sistema nije bilo konzistentnosti u djelovanju. Postupci priznavanja prava sprovodili su se po skraćanim procedurama, a često su bili izostavljeni njihovi osnovni elementi. Izrađivane su *ad hoc* evidencije, koje su bile osnove u postupanjima stručnih službi prema građanima u stanju socijalne potrebe. Svako je mogao biti korisnik socijalne podrške ukoliko se nalazio na nekom od spisaka. Preispitivanje uslova za ostvarivanje socijalnih davanja svedeno je na lako dokazivo činjenično stanje.

Svakodnevni problemi u neposrednom radu stručnih službi bili su pitanja izbjeglištva, obezbjeđivanja osnovnih egzistencijalnih uslova za građane koji su bili neposredno pogođeni ratnim dejstvom i organizovanjem humanitarne pomoći. Socijalna patologija toga vremena bila je određena posljedicama ratnih dešavanja. Izbjeglištvo, nestanak pojedinih članova porodice ili čitavih porodica dodatno usložnjava mogućnost obezbjeđivanja socijalne podrške građanima. Sistem socijalne zaštite svoje djelovanje usmjeravao je prema obezbjeđivanju neposredne pomoći u obliku prehrambeno-higijenskih paketa i pružajući privremeni smještaj za one osobe koje su iznenada postale beskućnici. Zbog toga, najzastupljeniji korisnici sistema socijalne zaštite u početku bili su izbjegla i prisilno raseljena lica.

U tom periodu, sistem socijalne zaštite bio je nerazvijen. Stara struktura sistema naglo se raspala, a nova još nije bila uspostavljena. Iako je novi Zakon o socijalnoj zaštiti bio usvojen 1993. godine, u praksi se malo ostvarivao. Začuduje da se Zakon nije bavio socijalnim posljedicama rata iako je bio rađen i usvojen u jeku ratnih dešavanja. Najveći dio zakonskih odredbi bile su preuzete iz starog Zakona SR BiH, u kojem su siromaštvo, invalidnost, i nesposobnost za rad bili standardni oblici socijalnih rizika. Izbjeglištvo i ratna stradanja nisu bili prepoznati kao uzroci nastanka stanja socijalne potrebe kod građana.

Nešto kasnije, obezbjeđivanje socijalne podrške građanima koji su zbog ratnih dejstava došli u stanje socijalne potrebe preuzele su institucije novih sistema koji su ustanovljeni u tom periodu. To su bili sistem boračko-invalidske zaštite, sistem zaštite civilnih žrtava rata i sistem zaštite izbjeglog i raseljenog stanovništva.

Najveći dio djelatnosti klasične socijalne zaštite preselio se u humanitarne organizacije, a organi izvršne vlasti lokalnih zajednica imali su direktan upliv u određivanje kriterijuma i sadržaja dodjeljivanja socijalne pomoći. Kapaciteti sistema socijalne zaštite često su korišteni kao resurs novonastalim sistemima. Centri za socijalni rad postali su mjesta za skupljanje humanitarne pomoći, a ustanove za smještaj bile su usmjerene na zbrinjavanje izbjeglog i raseljenog stanovništva<sup>1</sup>.

To je bio period improvizacija i domišljatosti pojedinaca na svim nivoima odlučivanja. Odlučivanje o neposrednim mjerama podrške bilo je u rukama direktora ustanova socijalne zaštite. Čak je i ekonomska održivost ustanove često zavisila od sposobnosti menadžera da koristi socijalni kapital koji je imao. Sistemsko postupanje i njima pripadajuća rješenja bila su u drugom planu.

Institucionalni kapaciteti postojećeg sistema socijalne zaštite bili su veoma slabi. Manjak ustanova za smještaj i nedostatak stručnog kadra bile su glavne karakteristike toga perioda. Veliki broj opština nije imao formiran Centar za socijalni rad, a tamo gdje su bili osnovani, stručni rad se zasnivao na improvizacijama. Samoincijativa je bila osnovni način organizovanja djelatnosti socijalne zaštite, a volontarizam je bio dominantan način rada u ustanovama socijalne zaštite. Takođe, evidentno je bilo odsustvo stručnog rada u neposrednom radu sa korisnicima, a intervencije prema građanima svodile su se na evidentiranje, dostavu humanitarnih pomoći i davanje informacija. Sredstva potrebna za rad ustanova i sredstva za finansiranje socijalnih davanja uglavnom su obezbjeđivana putem donacija. Samoincijativno organizovanje građana u zemlji i inostranstvu na prikupljanju pomoći sta-

<sup>1</sup> O tome govore godišnji izvještaji o radu domova za starija lica u Prijedoru, Banjoj Luci i Trebinju.

novništvu u Republici Srpskoj bilo je veoma razvijeno. Donacije su bile obilne, ali nisu uspostavljeni efikasni mehanizmi kontrola njihovog korištenja, pa su sredstva upotrebljavana i za druge svrhe. Dobivena sredstva nisu upotrebljavana za razvoj sistema. Sistem socijalne zaštite izašao je iz rata potpuno nerazvijen.

### DRUGA ETAPA: „KONSOLIDACIJA SISTEMA”

Ova etapa trajala je od završetka rata, 1995, pa do kraja 2007. godine, kada je Vlada Republike Srpske usvojila dokumenat pod nazivom „Stanje i perspektive razvoja sistema socijalne zaštite u Republici Srpskoj”. Značaj ovog dokumenta leži u činjenici da je to prvi strateški dokumenat u kojem je jedna vlada utvrdila pravce razvoja sistema socijalne zaštite i time dala značaj budućem razvoju ovoga sistema. Usvajanje ovoga dokumenta od strane Vlade predstavlja prekretnicu u pozicioniranju socijalne zaštite kao oblasti od prioritarnog značaja za razvoj društva.

Posljedice ratnih dešavanja bile su glavne teme socijalne politike u vremenu neposredno nakon završetka rata. Za sistem socijalne zaštite, ključne teme bile su razvoj sistemskih mjera podrške u borbi protiv socijalnih posljedica novog vremena. U ovoj etapi razvoja sistema socijalne zaštite počeli su izlaziti u prvi plan novi socijalni problemi kojih prije nije bilo ili se nisu dovoljno javno artikulirali, kao što su pitanja: žrtava nasilja u porodici, trgovine ljudima, posljedice zloupotrebe psihoaktivnih supstanci i dr. Socijalni problemi prouzrokovani PTSP postali su javno vidljivi i počeli su opterećivati svakodnevnicu velikog broja porodica. U javnim sistemima, stambeno zbrinjavanje izbjegličkih porodica postalo je razvojni prioritet, a humanitarna pomoć ostaje domi-

nantna mjera neposredne socijalne podrške, posebno u prvim godinama poslije rata. Nešto kasnije, vođene su aktivnosti od strane međunarodnih organizacija da se koncept humanitarne pomoći zamijeni uspostavljanjem institucionalne podrške zasnovane na pravima u čijem obezbjeđivanju bi učestvovala nevladine organizacije (Papić, 1998). To je omogućilo da se institucije sistema počnu intenzivnije baviti pitanjima siromaštva, invalidnosti, starosti, socijalnim problemima djece, socijalnim posljedicama mentalnih oboljenja i drugim aktuelnim temama.

Ovaj period karakteriše pokretanje prvih inicijativa na konsolidaciji sistema. Počele su prve systemske intervencije u oblasti socijalne zaštite. Do tada, sistem socijalne zaštite bolovao je od nestandardizovanog postupanja i nedostatka stručnog kadra. Ovakvo stanje potaklo je međunarodne organizacije da pokrenu prve projekte stručne podrške sistemima socijalne zaštite u BiH. Tokom 1997. godine počeli su se sprovoditi prvi značajniji međunarodni projekti iz oblasti socijalne zaštite koji su imali za cilj upravo uspostavljanje i jačanje saradnje između entitetskih sistema socijalne zaštite. Glavni donatori bili su Svjetska banka, agencije UN i razvojne agencije drugih država (DIFID<sup>2</sup>, SIDA<sup>3</sup>, SDC<sup>4</sup>). Projekti koji su u tom periodu implementirani bili su usmjereni na: uspostavljanje saradnje entitetskih sistema socijalne zaštite, razvijanje politika za smanjivanje siromaštva i socijalne isključenosti, pokretanje reformskih procesa socijalnog sektora i jačanje institucionalnih kapaciteta sistema socijalne zaštite (Ćuk, 2013).

Značajni iskoraci su postignuti u oblasti strateškog planiranja. Na nivou BiH urađena je „Srednjoročna razvojna strategija BiH

<sup>2</sup> DIFID – Razvojna agencija Velike Britanije.

<sup>3</sup> SIDA – Švedska razvojna agencija.

<sup>4</sup> SDC – Švajcarska razvojna agencija.

2004–2007 (SRS)”, koja je u oblasti socijalne zaštite imala za cilj smanjenje siromaštva kao ključnog problema socijalne sigurnosti u BiH. Pokušaj uspostavljanja jedinstvenog obrasca postupanja u oblasti socijalne sigurnosti građana putem ovog dokumenta nije uspio jer je implementacija predviđenih mjera zastala na samome početku (DEP, 2005). Paralelno sa izradom ovog dokumenta sprovedene su druge aktivnosti koje su ujednačavale postupanje postojećih sistema socijalne zaštite. Na tom planu posebno su bili značajni projekti Svjetske banke. Kreditnim sredstvima Svjetske banke izrađena je jedinstvena baza podataka (SOTAC), koja je imala za cilj olakšavanje komunikacija službi socijalne zaštite između entiteta i uspostavljanje jedinstvenog sistema praćenja korisnika i stanja socijalne ugroženosti na cijeloj teritoriji BiH.

Za sistem socijalne zaštite Republike Srbije, ovaj period donio je sprovođenje projekata koji su bili usmjereni na razvoj kapaciteta ustanova socijalne zaštite i jačanje kompetencija stručnih radnika. Prvi takvi projekti su uz pomoć razvojne agencije Velike Britanije realizovani na području opština Trebinje, Banja Luka i Prijedor. Rezultati tih projekata bili su osvremenjivanje rada centara za socijalni rad kroz njihovo materijalno i stručno jačanje, što se ogledalo u:

- uvođenju novih praksi i metoda rada sa korisnicima u Centru,
- početku intersektorske saradnje u rješavanju socijalnih problema,
- osnaživanju nevladinog sektora,
- stvaranju pretpostavki za uvođenje mješovitog sistema socijalne zaštite,
- povećanju vidljivosti rada Centara u lokalnoj zajednici (DIFID, 2006).

Manjkavosti međunarodnih projekata u ovom periodu bile su u tome što su se sprovodili u veoma ograničenom broju (i to po pravilu istih) lokalnih zajednica, tako da

se pozitivna iskustva nisu distribuisala u druge sredine, čime su izostali efekti prenosa „dobrih praksi” i multipliciranja rezultata. Sem toga, projektni ciljevi često su bili namešteni od strane međunarodnih konsultanata, što je za rezultat imalo neusaglašenost ponuđenih rješenja sa specifičnostima stanja u Republici Srpskoj. Takva rješenja nisu mogla biti implementirana i nisu bila održiva. Različita rješenja koja su bila uslovljena zemljom porijekla donatorskih sredstava proizvela su različite prakse rada u lokalnim zajednicama. To je za posljedicu imalo stvaranje velikih razlika između lokalnih zajednica i sve veće neujednačenosti u razvoju sistema socijalne zaštite Republike Srbije.

Ministarstvo zdravlja i socijalne zaštite, kao nadležna institucija sistema socijalne zaštite, u prvoj polovini ovoga perioda nije pokazivalo inicijativu u definisanju razvojnih ciljeva sistema čime je dodatno bio otvoren prostor za ovakav pristup međunarodnih organizacija.

Na zakonodavnom nivou, ovaj period karakteriše intenzivna izrada podzakonskih akata, čime je kompletiran zakonodavni okvir djelovanja sistema socijalne zaštite utvrđen zakonom iz 1993. godine. U periodu 2002–2004. godine izrađeni su skoro svi podzakonski akti koji su bili predviđeni čime je znatno olakšano funkcionisanje ustanova socijalne zaštite i rad stručnih radnika zaposlenih u njima.

Zakon o socijalnoj zaštiti Republike Srbije iz 1993. godine u tom periodu doživio je dvije izmjene, 1996. i 2003. godine. Prva izmjena nije imala znatnijih uticaja na funkcionisanje sistema, dok se drugom izmjenom nastojalo uspostaviti održivo rješenje finansiranja sistema socijalne zaštite. Ove izmjene rađene su pod uticajem Svjetske banke i njenih zahtjeva prema stvaranju ušteta u budžetima na ime socijalnih davanja. Tim

izmjenama određeni su fiksni iznosi novčanih davanja korisnicima<sup>5</sup> i uspostavljeni su kumulativni kriterijumi za ostvarivanja prava, čime je znatno smanjena fleksibilnost sistema. Odredba koja je unesena izmjenama iz 2003. godine da svaka lokalna zajednica može uvećati osnovna novčana davanja u skladu sa svojim odlukama narušila je jedinstvo sistema socijalne zaštite. Time su osnovna socijalna davanja veoma brzo postala neujednačena i zavisila su od ekonomske moći lokalne zajednice. Ove izmjene blokirale su bilo kakve inicijative za unapređenje stanja socijalne sigurnosti socijalno najugroženijih kategorija društva. Pokušaji izlaska iz te situacije nisu uspjeli sve do 2012. godine, kada je usvojen novi Zakon o socijalnoj zaštiti i kada je napušteno takvo rješenje.

U ovom periodu dolazi do jačanja institucionalnih kapaciteta sistema socijalne zaštite. Formiraju se nove ustanove socijalne zaštite (Dom za djecu u Kiseljaku, Dom penzionera u Prijedoru, Dom penzionera i starih u Istočnom Sarajevu). Urađena je prva baza podataka u oblasti socijalne zaštite (SOTAC), koja, nažalost, nikada nije profunkcionisala.

Uspostavljen je poseban sistem dječije zaštite čije funkcionisanje zavisi od kapaciteta centara za socijalni rad. Tome je prethodilo usvajanje Zakona o dječijoj zaštiti (1996), koji je jedinstveno regulisao ostvarivanje prava na cijeloj teritoriji Republike Srpske. Zakon je dao osnovu za formiranje Javnog fonda za dječiju zaštitu, koji je u saradnji sa centrima za socijalni rad sprovodio mjere dječije zaštite. Javni fond za dječiju zaštitu u tom periodu pokrenuo je nekoliko razvojnih projekata, od kojih treba izdvojiti projekat „Ljetovanje djece Republike Srpske” (2006. godine preimenovan u projekat „Socijalizacija djece

Republike Srpske”), koji bez izmjena uspješno traje već petnaest godina. Uspostavljena je jedinstvena baza podataka za realizaciju prava iz dječije zaštite.

Međutim, pored razvoja novih institucionalnih kapaciteta, kontrolni mehanizmi sistema nisu unaprijeđeni. Izvještavanja o stanju korisnika, socijalnim problemima i resursima sistema i dalje su ostali veliki problem. Izvještaji koje je proizvodio Republički zavod za statistiku nisu bili usaglašeni sa metodologijom rada sistema socijalne zaštite, pa su često korišteni netačni podaci u planiranju mjera socijalne zaštite.

Potaknuti ovim problemima ali i potrebama izrade strateških dokumenata u lokalnim zajednicama, centri za socijalni rad počinju sprovoditi prva istraživanja u ovoj oblasti. Fokus istraživanja je usmjeren na pojavnost rizičnih ponašanja mladih, raširenost razvojnih problema djece ometene u razvoju, stanja invalidnosti i dr. (Lepir, 2010).

To je bio period kada dolazi do povećanog interesa nevladinog sektora u ovoj oblasti. Formiraju se prva korisnička udruženja, koja zajedno sa tradicionalnim udruženjima lica sa invaliditetom postaju okosnica razvoja lokalnih usluga socijalne zaštite u Republici Srpskoj. Osnivaju se prva udruženja roditelja djece ometene u razvoju („sa posebnim potrebama”), koja postaju osnova buduće mreže podrške korisničkih udruženja u sistemu socijalne zaštite Republike Srpske. Pojavljuju se nova netradicionalna udruženja lica sa invaliditetom, koja okupljaju korisnike nezavisno od vrste invalidnosti. Osnivaju se nevladine organizacije stručnog karaktera koje u fokusu interesa imaju razvoj socijalne zaštite. Sredinom 1996. godine formirano je Udruženje stručnih radnika socijalnih djelatnosti Republike Srpske kao prvo udruženje tog tipa u BiH. Na njegovu inicijativu otvoren je Studij socijalnog rada na Filozofskom

<sup>5</sup> Ovaj Zakon će ostati u sjećanju po fiksno definisanoj osnovici socijalnih davanja, od 41 KM, koja se nije mijenjala punih devet godina.

fakultetu u Banjoj Luci. Prvi studenti upisani su školske 2000/2001.

U periodu od 1996. do 2006. godine urađeno je dosta na razvoju sistema socijalne zaštite. Međutim, stiče se utisak da su te aktivnosti bile nesinhronizovane i nekoordinisane. Ministarstvo, kao ključni subjekat upravljanja sistemom, ostalo je po strani definisanja strateških pravaca razvoja. Razvojne procese u ovom periodu su, uglavnom, određivale, vodile i implementirale međunarodne institucije i organizacije. Takav odnos nadležnih institucija prema ovoj oblasti omogućio je neravnomjernost u razvoju sistema, nekonzistentnost u primjeni zakonskih odredbi, rascjepkanost u organizacionoj strukturi i nedosljednost u radu pružalaca usluga. Moglo bi se reći da se razvoj socijalne zaštite u tom periodu zasnivao na agilnosti i entuzijazmu pojedinih menadžera ustanova koji su znali i htjeli prepoznati razvojne kapacitete međunarodnih projekata, dok je sam sistem zaostajao u svome razvoju.

### **TREĆA ETAPA: „STABILIZACIJA INSTITUCIONALNOG DJELOVANJA”**

Treća etapa trajala je od 2008. do 2012. godine, odnosno, od vremena kada je usvojen prvi strateški dokumenat do usvajanja novog Zakona o socijalnoj zaštiti. Početak ove etape razvoja obilježilo je usvajanje strateškog dokumenta Vlade Republike Srpske pod nazivom „Stanje i perspektive razvoja sistema socijalne zaštite u Republici Srpskoj” (MZSZ, 2008). To je bio prvi zvaničan dokumenat Vlade koji je dao sliku stanja i perspektivu razvoja ove oblasti. Ujedno je to bio i prvi dokumenat koji su izradili domaći stručnjaci. Ministarstvo zdravlja i socijalne zaštite tim dokumentom preuzelo je odgovornost za budući razvoj sistema socijalne zaštite u punom kapacitetu. Prema tom

dokumentu, problemi sa kojima se susreće sistem socijalne zaštite mogu se svrstati u nekoliko grupa: problemi koji proizilaze iz slabosti sistema socijalne zaštite, problemi vezani za stanja u ustanovama socijalne zaštite, za njihov rad i problemi koji proizilaze iz stanja potreba korisnika sistema socijalne zaštite. U zaključcima i preporukama dati su strateški pravci razvoja sistema socijalne zaštite u narednom periodu. Od šesnaest tačaka posebno treba izdvojiti: potrebu izrade novog zakona o socijalnoj zaštiti, rekonceptualizaciju finansiranja prava, povećanje iznosa i uvođenja fluktuativne osnovice obračuna iznosa naknada, jačanje mješovitog sistema socijalne zaštite, uspostavljanje standarda kvaliteta pružanja usluga, uvođenje jedinstvene baze podataka, davanje prioriteta vaninstitucionalnim oblicima zbrinjavanja korisnika i jačanju stručnih kapaciteta ustanova i zaposlenih u njima. Ovaj dokumenat je poslužio kao strateška osnova prilikom izrade novog zakona o socijalnoj zaštiti, koji je usvojen 2012. godine (Lepir, 2010).

To je bio period „velikih pospremanja” u sistemu socijalne zaštite i period traženja najadekvatnijeg modela finansiranja socijalnih davanja. Vlada je usvajanjem ovakvog strateškog dokumenta preuzela odgovornost za pokretanje i vođenje reformi u ovoj oblasti. Definisani su novi strateški ciljevi razvoja sistema socijalne zaštite koji su određivali postupanja i aktivnosti svih aktera u oblasti socijalne zaštite. Prema zvaničnim stavovima Ministarstva zdravlja i socijalne zaštite, ciljevi razvoja socijalne zaštite bili su usmjereni prema:

- obezbjeđivanju veće pristupačnosti usluga socijalne zaštite korisnicima,
- podizanju nivoa kvaliteta usluga sistema socijalne zaštite i



– jačanju kompetencija pružalaca usluga socijalne zaštite (MZSZ, 2010).

U tom periodu intenzivno je rađeno na uspostavljanju novih sistemskih rješenja. Najveći dio aktivnosti iz tog perioda bile su usmjerene prema: izradi novog zakona o socijalnoj zaštiti, sprovođenju projekta Svjetske banke (SSNP – *Mreže socijalne zaštite i podrške zapošljavanju*) i izradi Strategije socijalne uključenosti BiH.

Najveći dio toga perioda bio je posvećen izradi novog zakona. Proces izrade zakona pratile su brojne aktivnosti institucija sistema na stručnom i političkom planu. Intenzivne pripreme na izradi novog zakona o socijalnoj zaštiti, koje su počele 2009. godine, dovele su do njegovog usvajanja u martu 2012. godine. Pristup u izradi novog zakona zasnivao se na spoznaji da je sistem socijalne zaštite bio fragmentiran i da su najveći problemi dolazili zbog nepostojanja jasnih granica, što pripada i što obuhvata djelovanje sistema socijalne zaštite. Druga činjenica koja je odredila pristup u izradi zakona bila je vezana za stanje resursa (materijalnih i ljudskih). Naime, postojeći kapaciteti ustanova i kompetencije zaposlenih nisu mogli sprovesti radikalne promjene u sistemu socijalne zaštite. Zbog toga se pristupilo „blažoj formi” reformskih promjena, odnosno, provođenju postupnih reformi u dvije faze. U prvoj fazi fokus je bio na usvajanje novih zakonskih sadržaja koji su imali za cilj pripremanje sistema za drugu fazu, kada bi trebalo doći do korjenitih promjena u svim elementima funkcionisanja sistema socijalne zaštite. Druga faza reforme trebalo je doći nakon pet godina od početka primjene novog zakona o socijalnoj zaštiti (Lepir, 2014).

Upravo zbog te činjenice, novim zakonom o socijalnoj zaštiti nije mijenjana osnovna struktura djelovanja sistema. Međutim, on je donio čitav niz inovacija u sadržaju mjera.

Uveo je nove usluge, povećao izdvajanja, dao je odgovornost Republici za obezbjeđivanje dijela sredstava neophodnih za socijalno zbrinjavanje siromašnih<sup>6</sup>, uveo je nove modele procjene, nametnuo je odgovornost lokalnim zajednicama da razvijaju nove usluge, podržao je angažman nevladinog i privatnog sektora u ovoj oblasti itd. Prema analizi Ministarstva zdravlja i socijalne zaštite, novi zakon o socijalnoj zaštiti donio je niz unapređenja, među kojima treba izdvojiti slijedeće:

- prvi put Republika je preuzela dio obezbjeđivanja novčanih sredstava za korisnike u visini od 20 miliona KM na godišnjem nivou;

- znatno su povećani pojedinačni iznosi novčanih naknada za socijalna davanja korisnicima (npr. novčana pomoć za siromašne uvećana je tri puta, a dodatak za tuđu njegu i pomoć uvećan je četiri puta);

- poboljšano je ciljanje novčanih naknada iz budžeta, što znači da se naknade pružaju onima kojima su najpotrebnije;

- uveden je socijalni model nasuprot medicinskom, pri određivanju mogućnosti ostvarivanja prava na dodatak za njegu i pomoć drugog lica;

- uvedene su nove usluge socijalne zaštite kojima se znatno unapređuje kvalitet socijalne podrške građanima kao što su: dnevno zbrinjavanje, hraniteljstvo i savjetovanje;

- proširena je lista prioritarnih grupa korisnika sistema socijalne zaštite (žrtve porodičnog nasilja, žrtve trgovine ljudima, žrtve zloupotrebe psihoaktivnih supstanci);

- uvedeno je partnerstvo javnog, privatnog i nevladinog sektora u pružanju usluga socijalne zaštite;

- uspostavljeni su minimalni tehnički i stručni standardi za otvaranje i rad ustanova socijalne zaštite;

<sup>6</sup> O finansijskim implikacijama novog zakona o socijalnoj zaštiti pogledati analizu Ekonomskog instituta (2013), *Ekonomska analiza primjene Zakona o socijalnoj zaštiti*.

– uveden je inspekcijski nadzor i po prvi put su određene kaznene odredbe za ustanove, odgovorna lica i stručne radnike koji ne ispunjavaju zakonske obaveze;

– otvorena je mogućnost angažovanja privatnog sektora u pružanju usluga socijalne zaštite, po kojoj osnovi je, u dvije godine, otvoreno nekoliko visokokvalitetnih privatnih domova za stara lica i nekoliko dnevnih centara za djecu sa posebnim potrebama u organizaciji korisničkih udruženja (MZSZ, 2015: 35).

Smisao izrade i usvajanja ovakvog zakona bio je u pripremi sistema socijalne zaštite za korjenite reformske procese, što je podrazumijevalo obezbjeđivanje organizacionih i materijalnih resursa, jačanje kompetencija zaposlenih u ustanovama socijalne zaštite i podizanje društvene svijesti o potrebi sprovođenja reformi u ovoj oblasti.

Druga grupa aktivnosti koja je sprovedena u ovoj etapi razvoja bila je vezana za uspostavljanje intenzivne saradnje Vlade Republike Srpske sa Svjetskom bankom. U tom periodu Svjetska banka je objavila tri studije o ekonomskom stanju socijalnog sektora u BiH koje su imale odlučujući uticaj na pokretanje reformskih aktivnosti.<sup>7</sup>

U studiji *Socijalna davanja u BiH (Svjetska banka, 2009)* eksperti Svjetske banke iznijeli su zabrinjavajuće nalaze, koji se mogu sažeti u sljedećem:

– BiH spada u grupu zemalja koje procentualno izdvajaju velika sredstva za socijalne naknade,

– najveći dio socijalnih naknada rezervisan je za ratne vojne invalide,

– socijalne naknade zasnovane su na ostvarivanju statusnih prava,

– najsiromašnija petina građana u Republici Srpskoj, ili 20 % građana, prima oko 25 % socijalnih davanja iz budžeta.

Prema analizama, glavni „krivac” za takvo stanje su mehanizmi ciljanja socijalnih naknada. Naime, studijom je utvrđeno da socijalna davanja nisu usmjerena prema najsiromašnijima u BiH. Ona se nekontrolisano raspršuju na sve kategorije stanovništva, tako da ih dobijaju i bogati slojevi društva. Ovo je bio razlog pokretanja novog projekta pod nazivom *Mreže socijalne zaštite i podrške zapošljavanju u BiH (SSNP)*. Ovaj projekat je imao za cilj potaći reformisanje metoda ciljanja socijalnih davanja, te ublažavanje posljedica sprovođenja reformi. Ključne komponente ovoga projekta bile su usmjerene na uspostavljanje jedinstvenog registra socijalnih naknada iz budžeta, izrade nove metodologije ciljanja gotovinskih naknada, jačanje sistemskih kapaciteta za provođenje reformi i poticanje programa zapošljavanja onih koji će ostati bez socijalnih naknada zbog sprovedenih reformi.

Treća grupa aktivnosti u tom periodu, a koja je imala značajan uticaj na razvoj sistema socijalne zaštite u Republici Srpskoj, bio je proces izrade *Strategije socijalnog uključivanja BiH* koja je trebalo da bude sastavni dio opšte *Strategije razvoja BiH*.

U tom periodu, Republika Srpska snažno je podržavala procese integracije BiH u Evropsku uniju, pa su se institucije aktivno uključile u izradu ovakvog dokumenta. Međutim, iako usaglašena kod svih subjekata u BiH, ova strategija nije nikada zvanično usvojena u institucijama BiH. Osnovni pravci razvoja socijalne zaštite koji su izneseni u Strategiji bili su usmjereni prema ostvarivanju šest ključnih ciljeva socijalne uključenosti, a to su:

- socijalna politika u funkciji zapošljavanja,
- poboljšati položaja porodice sa djecom,

<sup>7</sup> *Socijalna davanja u Bosni i Hercegovini (2009), Zaštita siromašnih u vrijeme globalne krize (2009a) i Socijalna isključenost u Bosni i Hercegovini i globalna kriza (2012)*.

- poboljšati obrazovanje,
- poboljšati zdravstvenu zaštitu,
- poboljšati penzionu politiku,
- poboljšati položaj osoba sa invaliditetom (DEP, 2010).

Pored intenzivne saradnje sa Svjetskom bankom, u ovom periodu ostvarena je saradnja sa drugim međunarodnim organizacijama, kao što su: UNICEF, UNDP, UNFPA, OSCE i dr. Rezultat te saradnje bili su zajednički projekti, od kojih je većina imala za cilj jačanje institucija sistema socijalne zaštite kako na republičkom tako i na lokalnom nivou. U realizaciji ovih projekata bilo je uključeno oko pedeset lokalnih zajednica. U tim projektima učestvovao je veliki broj stručnih radnika zaposlenih u centrima za socijalni rad i nevladinim organizacijama. U sprovođenju projekata potpuno je ostvareno partnerstvo Minsitarstva zdravlja i socijalne zaštite i međunarodnih organizacija. Tom prilikom uveden je princip da svaki međunarodni projekat mora imati komponentu jačanja saradnje centara za socijalni rad i lokalnih nevladinih organizacija u pružanju usluga socijalne zaštite. Posebno treba istaći doprinos koji je ostvaren kroz dugogodišnju implementaciju projekta *Jačanje sistema socijalne zaštite i inkluzije djece* („SPIS projekat”), koji je sproveden u saradnji sa UNICEF-om.

U tom periodu urađene su prve strategije socijalne zaštite za posebne grupe korisnika. Urađena je *Strategija unapređenja socijalne zaštite djece bez roditeljskog staranja, 2009–2014* (MZSZ, 2009) i *Strategija unapređenja društvenog položaja lica sa invaliditetom, 2010–2015*. (MZSZ, 2010c). Urađena je prva analiza javnih politika u oblasti brige o starijim osobama pod nazivom *Socijalna zaštita starih lica u Republici Srpskoj* (MZSZ, 2010a). Ovaj dokumenat trebalo je da bude osnova

za izradu posebne strategije socijalne zaštite starijih osoba.

Na planu jačanja organizacione strukture sistema socijalne zaštite, u tom periodu Vlada je preduzela niz materijalno-tehničkih intervencija:

- obnovljene su sve republičke ustanove socijalne zaštite;
- povećani su njihovi kapaciteti i unaprijeđen je stručni rad u njima;
- unaprijeđeni su uslovi boravka korisnika u svim ustanovama socijalne zaštite;
- intenzivno je rađeno na opremanju centara za socijalni rad kroz obezbjeđivanje projektnih donacija;
- sprovedena je racionalizacija ustanova socijalne zaštite;
- zbog neperspektivnosti rada zatvoreni su „Dom za djecu i omladinu” u Kiseljaku i „Centar za profesionalnu rehabilitaciju invalida u Istočnom Sarajevu”.

Na drugoj strani, ulaže se u one oblasti gdje su potrebe najveće, a to je oblast socijalnog zbrinjavanja starih osoba:

- rekonstruisan je i otvoren „Gerontološki centar Slateks” u Slatini;
- obnovljena je stara bolnica i pretvorena u savremeno odjeljenje za palijativnu njegu Doma za starija lica u Prijedoru,
- započeta je izgradnja najsavremenijeg paviljona za palijativnu njegu u „Socijalno-gerijatrijskom centru” u Banjoj Luci (MZSZ, 2010b).

Ministarstvo zdravlja i socijalne zaštite veliku pažnju posvećuje unapređenju međusektorske saradnje u oblasti socijalne, porodične i dječije zaštite. Aktivnosti su se sprovodile na jačanju saradnje sa drugim sistemima društvenog djelovanja u rješavanju zajedničkih problema kao što su problemi maloljetničke delinkvencije, nasilja u porodici, pitanja podrške djeci sa smetnjama u razvoju i dr. Kao rezultate te saradnje

treba istaći znatno učešće stručnih radnika iz sistema socijalne zaštite u izradi *Zakona o zaštiti žrtava nasilja u porodici, Zakona o zaštiti maloljetnika u krivičnom postupku, Strategije za razvoj porodice, Politike ranog rasta i razvoja, Politike i strategije mentalnog zdravlja* i dr.

Takođe, u tom periodu jača i saradnja sa nevladinim sektorom. Koncept mješovitog sistema socijalne zaštite zaživio je u punom obliku i postao okosnica razvoja lokalnih socijalnih usluga. Otvaraju se prvi dnevni centri za zbrinjavanje korisnika kroz partnerstvo javnog i nevladinog sektora. Posebna pažnja posvećena je jačanju saradnje centara za socijalni rad i nevladinog sektora u planiranju usluga socijalne zaštite. Osnivaju se zajednička intersektorska tijela za socijalnu i dječiju zaštitu na nivou opština.

Znatno se unapređuje stručni rad sa korisnicima u ustanovama socijalne zaštite. U tom periodu izrađuju se standardi usluga u oblastima: trgovine ljudima, nasilja u porodici, socijalne podrške korisnicima usluga mentalnog zdravlja, ranog rasta i razvoja, maloljetničke delinkvencije i dr. Istovremeno se usvajaju operativni planovi za sprovođenje standarda, u čiju izradu se aktivno uključuju stručni radnici zaposleni u ustanovama socijalne zaštite.

Ovo je period kada dolazi do znatnog podmlađivanja stručnih radnika u ustanovama socijalne zaštite, dolazi do smjene generacija. Istovremeno, sprovode se kontinuirane edukacije zaposlenih u sistemu socijalne zaštite iz oblasti: menadžmenta, hraniteljstva, dnevnog zbrinjavanja, alternativnih mjera u radu sa maloljetnim prekršiocima zakona itd. Srovedene su i prve edukacije aktuelnih menadžera ustanova socijalne zaštite, a stručni radnici se osposobljavaju za međusoban prenos praktičnih znanja.

U tom periodu rađene su prve analitičke studije o stanju u sistemu i mogućnostima njegovog razvoja. Štampane su i prve publikacije koje su na sistematičan način donosile prikaz stanja u oblasti socijalne, porodične i dječije zaštite sa uočavanjem problema i definisanjem pravaca njihovog rješavanja, kao što su: *Socijalna, porodična i dječija zaštita u Republici Srpskoj* i *Ulaganja u socijalnu zaštitu za period 2006–2010*. Pokrenuto je redovno godišnje izlaženje *Biltena socijalne, porodične i dječije zaštite* u kome su prezentovani aktuelni sistemski pokazatelji na goodišnjem nivou. Analitičko-istraživačke aktivnosti i analize potreba postale su pravilo u radu centara za socijalni rad.

Takođe, to je period kada se sprovode prvi stručni nadzori u ustanovama socijalne zaštite i centrima za socijalni rad. Centri za socijalni rad u Banjoj Luci i Trebinju sprovode postupak standardizacije svoga rada po ISO metodologiji. Isti uvede procedure saradnje sa nevladinim organizacijama u pružanju usluga socijalne zaštite čime se standardizuje način zajedničkog rada vladinog i nevladinog sektora u ovoj oblasti.

Ministarstvo zdravlja i socijalne zaštite ostvaruje stručnu i poslovnu saradnju sa Fakultetom političkih nauka u Banjoj Luci. U saradnji sa Fakultetom, Ministarstvo objavljuje prvu naučnu monografsku studiju *Socijalni izazovi i menadžment u socijalnoj zaštiti*, koja je nastala kao rezultat sprovedene edukacije menadžera ustanova socijalne zaštite. Takođe, Ministarstvo učestvuje u pokretanju i sprovođenju prvog postdiplomskog studija socijalnog rada u BiH koji je imao dva usmjerenja: *Supervizija u socijalnom radu* i *Menadžment u socijalnom radu*, a rezultat je bio 15 promovisanih magistara socijalnog rada koji su dolazili iz sistema socijalne zaštite Republike Srpske.

## ČETVRTA ETAPA: „USPOSTAVLJANJE NOVE STRUKTURE – KA REFORMI SISTEMA”

Ova etapa razvoja sistema socijalne zaštite počela je nakon usvajanja novog zakona o socijalnoj zaštiti (2012), a traje i danas<sup>8</sup>. Osnovno određenje ovog perioda bilo je obezbjeđivanje sistemskih pretpostavki za sprovođenje korjenitih reformi u ovoj oblasti koje su najavljene novim zakonom. Tadašnje Ministarstvo zdravlja i socijalne zaštite smatralo je da se reforme u ovoj oblasti treba da se odvijaju postepeno, što je imalo presudan uticaj na sadržaj i domet novog zakona, a i na aktivnosti koje su potom uslijedile. Period koji je nastupio nakon usvajanja ovoga zakona trebalo je da uspostavi novu strukturu sistema koja bi bila u stanju sprovesti reformske procese. U zakonodavnom smislu, to bi značilo obezbjeđivanje sistemskih resursa za uspostavljanje novih osnova funkcionisanja sistema socijalne zaštite, što bi se verifikovalo izradom novih sistemskih rješenja koja bi se potvrdila usvajanjem novih zakona i podzakonskih akata.<sup>9</sup>

U prvom dijelu ove etape razvoja, do 2015. godine<sup>10</sup>, aktivnosti sistema bile su usmjerene na postepeno uvođenje novih zakonskih rješenja u sistemu<sup>11</sup>. To je značilo izradu veli-

<sup>8</sup> Misli se na kraj 2017. godinu, kada je rađena ova analiza.

<sup>9</sup> Prema tadašnjim planovima, postojeći Zakon o socijalnoj zaštiti trebao se reformisati na način da se urade dva posebna zakona (*Zakon o materijalnim davanjima* i *Zakon o socijalnim uslugama*), te da se uvedu nove procedure ciljanja gotovinskih naknada i postupak certifikovanja pružaoca usluga. Ovaj stav je bio potvrđen i sa organizacijama koje okupljaju korisnike sistema socijalne zaštite u javnim raspravama prilikom izrade aktuelnog Zakona o socijalnoj zaštiti.

<sup>10</sup> U 2015. godini Vlada Republike Srpske usvojila je *Reformsku agenda za BiH za period 2015–2018*, koja je imala za cilj uspostavljanje novih razvojnih ciljeva u BiH. Dio tih ciljeva ticao se i oblasti socijalne zaštite.

<sup>11</sup> Treba napomenuti da se implementacija ključnih prava (pravo na novčanu pomoć i pravo na dodatak

kog broja podzakonskih akata i sprovođenje mnogobrojnih edukacija i konsultativnih sastanaka sa stručnim radnicima zaposlenim u ustanovama socijalne zaštite i institucijama drugih sistema koje su imale uticaj na sprovođenje zakona, kao što su: Ministarstvo finansija, Ministarstvo uprave i lokalne samouprave, gradska i opštinska tijela i dr.

Na organizaciono-operativnom planu, fokus interesa u tom periodu bio je usmjeren na obezbjeđivanje mehanizama za nesmetano funkcionisanje zakonskih rješenja, a na stručnom planu fokus interesa bio je usmjeren na jačanje kompetencija stručnih radnika i jačanje kapaciteta centara za socijalni rad.

Nastavljena su edukacije stručnih radnika i počele su izrade procedura. Uspostavljen je inspeksijski nadzor. Nastavljeno je ulaganje u ustanove socijalne zaštite. Otvoreni su novi centri za socijalni rad u Kalinoviku i Vukosavlju. Pripremljeno je otvaranje istih u Ribniku, Han Pijesku i Donjem Žabaru. Obezbeđuje se mobilnost centara za socijalni rad kroz nabavku automobila koju su obezbijedili Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice, UNICEF i JICA<sup>12</sup>. Intenzivno se otvaraju privatni domovi za stare osobe, čime se tržište socijalnih usluga bitno unapređuje.<sup>13</sup>

Sem toga, u prve dvije godine ove etape sprovedene su aktivnosti koje su bile usmjerene na pripremu sistemskih reformi. Sprovedene su prve analize funkcionisanja zakonskih rješenja, njihove finansijske održivosti i uticaja novih mjera na zadovoljstvo korisnika (Ekonomski institut, 2013). Pokre-

za pomoć i njegu drugoga lica) počela sprovoditi od januara 2013. godine, a da je proces izrade preostalih podzakonskih akata završen tek 2017. godine.

<sup>12</sup> JICA – Razvojna agencija Vlade Japana za međunarodnu saradnju

<sup>13</sup> U prve dvije godine od usvajanja novog zakona i davanja mogućnosti angažmana privatnom sektoru u pružanju usluga socijalne zaštite, registrovano je sedam privatnih domova za starija lica, a još deset ih je čekalo na registraciju.

nute su aktivnosti na osnivanju Zavoda za socijalnu zaštitu kao prve ustanove za stručnu podršku sistemu socijalne zaštite. Pripremljena je i testirana nova metodologija ciljanja gotovinskih naknada, tzv. metoda indirektnog imovinskog cenzusa. Izrađena je i puštena u probni rad nova baza podataka sistema socijalne zaštite (SOTAC II), koja je ujedno pripremljena za integrisanje u jedinstven registar korisnika gotovinskih naknada. Započeta je priprema izrade novih strateških dokumenata u oblastima socijalne zaštite djece bez roditeljskog staranja, društvenog položaja lica sa invaliditetom i socijalne zaštite starijih osoba.

Početkom 2014. godine desile su se katastrofalne poplave u većem broju lokalnih zajednica. To je dovelo do ulaska velikog broja građana u stanje socijalne potrebe. Sistem socijalne zaštite nije bio pripremljen za ovakvu situaciju, pa Vlada formira Fond solidarnosti, koji u početku ima funkciju obezbjeđivanja neposredne podrške građanima ugroženim posljedicama popalava. Najviše su stradale opštine Doboj, Šamac, Bijeljina i Derвента.

Drugi dio ove etape počinje 2015. godine, kada vlade u BiH pod snažnim uticajem MMF-a i institucija EU usvajaju *Reformsku agenda za BiH za period 2015–2018*. Iako je najavljivana kao ključni dokument za pokretanje sistemskih reformi u svim oblastima privrednog i društvenog života, pa tako i u oblasti socijalne zaštite, usvajanjem ovoga dokumenta sistem socijalne zaštite stavlja se na margine razvojnih procesa u BiH.

Pitanja socijalne zaštite u *Reformskoj agendi* svedena su isključivo na potrebu obezbjeđivanja podrške onima koji se „ne mogu brinuti sami o sebi” i potrebu uspostavljanja takvog sistema socijalne zaštite koji „ne smiju istovremeno remetiti poticaje u ekonomiji i koji moraju biti fiskalno održivi”

(Savjet ministara BiH, 2015: 7). U dijelu koji se odnosi na Republiku Srpsku, sistem socijalne zaštite uopšte se ne spominje, a jedino djelovanje koje je predviđeno u oblasti socijalne politike tiče se reforme penzionog sistema i podrške osnivanju prvog dobrovoljnog penzionog fonda.

Na osnovu rezultata koji su postignuti u prve dvije godine sprovođenja *Reformске agende* može se konstatovati da je došlo do osjetnog zastoja pokrenutih reformskih procesa u sistemu socijalne zaštite Republike Srpske. Zastoj je napravljen u: implemantaciji jedinstvene baze podataka korisnika sistema socijalne zaštite, izradi jedinstvenog registra gotovinskih naknada, primjeni nove metodologije ciljanja gotovinskih naknada, projekta institucionalnom jačanju sistema socijalne zaštite i dr.

Istovremeno, dolazi do prvih znatnijih problema u funkcionisanju sistema socijalne zaštite, koji su najvidljiviji u višemesečnom kašnjenju isplata socijalnih naknada. Centri koji su bili okosnica razvoja sistema za socijalnu zaštitu u prethodnom periodu postaju mete medijskih natpisa i prozivaju se za nestručnost i politikantstvo u radu. Na nivou sistema vode se rasprave i aktivnosti na temu kako pooštriti već preoštire kriterijume za ostvarivanje prava socijalno najugroženijih kategorija stanovništva. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o socijalnoj zaštiti, koji je „ad hoc” usvojen krajem 2016. godine (Službeni glasnik RS, 90/16), nije donio rješavanje problema. Naprotiv, samo je dodatno oslabio ustanove i poziciju stručnog radnika u sistemu. Naime, tim zakonom diskutabilno zanimanje menadžera socijalnih djelatnosti uvedeno je u krug stručnih radnika, a mjesto direktora Centra za socijalni rad sada je otvoreno i za ekonomiste koji po svojim kompetencijama ne mogu obavljati stručni dio poslova.

Krajem 2017. godine, novim Zakonom o dječijoj zaštiti (Službeni glasnik RS, 110/17) Vlada uvodi novu mjeru kojom obezbjeđuje isplatu novčanih naknada nezaposlenim porodiljama. Pored posebnih naknada za trećerodeno i četvrtorodeno dijete, ovo je druga sistemski mjera koju Vlada RS uvodi u cilju unapređenja pronatalitetne politike. Sem ove mjere, novi Zakon o dječijoj zaštiti ne donosi nikakve promjene u dosadašnjem funkcionisanju sistema dječije zaštite čime je propuštene prilika za rješavanje nagomilanih problema u ovoj oblasti.

Revizorski izvještaj o efektivnosti ostvarivanja prava u socijalnoj zaštiti kojim je analizirano stanje u 2016. godini pokazao je sve probleme u kojima se sistem socijalne zaštite Republike Srpske našao. Zaključak Glavne službe za reviziju javnog sektora u Republici Srpskoj (2017) da „Vlada Republike Srpske, Ministarstvo zdravlja i socijalne zaštite i Ministarstvo finansija ne preduzimaju potrebne mjere kako bi ostvarivanjem prava u socijalnoj zaštiti bila osigurana njena efektivnost, a korišćenje sredstva budžeta za tu namjenu učinjeno efikasnim” dovoljno govori o potrebi vraćanja na put reformskih procesa koji su započeti 2008. godine. Socijalna zaštita Republike Srpske u ovoj etapi razvoja nalazi se na prekretnici i pred dilemom kojim pravcem ići dalje. Razlog takvog stanja treba tražiti u sve težoj ekonomskoj situaciji u društvu, ali i u aktuelnom opredjeljenju nadležnog ministarstva da napusti reformske procese u ovoj oblasti.

### MOGUĆI PRAVCI BUDUĆEG RAZVOJA SISTEMA SOCIJALNE ZAŠTITE

Period koji se nalazi pred razvojem sistema socijalne zaštite opterećen je mnogim izazovima koji dolaze iz objektivnog stanja socijalnih rizika u društvu, unutrašnjih sla-

bosti sistema i položaja oblasti socijalne zaštite kako u javnom tako i političkom životu Republike Srpske.

Najveći uticaj na budući razvoj sistema imaće neposredni socijalni problemi koji su posljedica aktuelnih društveno-ekonomskih procesa, kao što su: povećanje rizika od siromaštva, čak i među radno sposobnim dijelom stanovništva; nastavak negativnih trendova demografskih kretanja stanovništva kao što su starenje i migracije; pojava novih socijalnih problema prouzrokovanih modernim tehnologijama i globalnim procesima; prestrukturizacija savremene porodice; eskalacija socijalnih problema na nivou porodice koji su posljedice PTSP-a; marginalizacija stanja socijalne potrebe građana koji ostvaruju svoja prava i usluge u drugim sistemima socijalne politike i dr.

Uticaj na razvoj sistema socijalne zaštite imaće nedostaci, nedorečenosti i sistemski propusti koji opterećuju sadašnje funkcionisanje ustanova socijalne zaštite, kao što su: nedefinisanost praga socijalne sigurnosti, što otežava planiranje socijalnog razvoja; sistemski neobuhvaćenosti radno sposobnih lica koja se nalaze u stanju socijalne potrebe; zakonske diskriminacije lica sa invaliditetom u različitim sistemima socijalne sigurnosti; nepostojanje jedinstvenog praćenja gotovinskih naknada koje se finansiraju iz budžeta (registar socijalnih davanja); neusklađenosti ciljanja socijalnih naknada sa stvarnim potrebama stanovništva, što dovodi do osjećaja nepravdičnosti u raspodjelama; institucionalna nerazvijenost sistema socijalne, porodične i dječije zaštite, koja se pokazuje u nedostatku stručnih ustanova namijenjenih za podršku u radu ustanova socijalne zaštite i stručnih radnika zaposlenih u njima i dr.

Na budući razvoj sistema socijalne zaštite svakako će uticati i svi pozitivni rezultati koji su postignuti u prethodnom periodu kao

i sva iskustva dobre prakse nastale u neposrednom radu sa korisnicima u ustanovama socijalne zaštite. Takođe, veliki značaj za budući razvoj sistema imaće i nastavak saradnje institucija sistema sa nevladinim i privatnim sektorom čiji razvoj u ovoj oblasti ide uzlaznom putanjom.

Uvažavajući postignute rezultate, aktuelne procese stanja socijalne ugroženosti građana i sistemske nedorečenosti, budući pravci razvoja sistema socijalne zaštite treba da obuhvate tri ključne komponente socijalne zaštite:

– Na nivou korisnika, potrebno je konstatno podizati stepen pristupačnosti usluga socijalne zaštite, čime bi se podigao kvalitet života korisnika.

– Na nivou sistema, neophodno je raditi na unapređenju sistemskih rješenja u planiranju i organizovanju usluga socijalne zaštite.

– Na nivou pružalaca usluga, potrebno je jačati stručne kapacitete ustanova i podizati kompetencije onih koji neposredno pružaju socijalne usluge korisnicima.

Budući razvoj sistema socijalne zaštite zavisice od stepena ispunjenosti postavljenih ciljeva, ali i od resursa koji mu budu na raspolaganju. Ne treba zaboraviti da sistem socijalne zaštite predstavlja jedan od posljednjih mehanizama društvene brige o onima o kojima nema ko da se brine i o onima koji su došli u bezizlaznu situaciju. Upravo obezbjeđivanje resursa za funkcionisanje ovoga sistema, predstavlja pravu mjeru odgovornosti institucije vlasti prema socijalno najugroženijim članovima svoga društva.

## REFERENCE

Ćuk, M. (2013). *Reforme socijalne zaštite u BiH*. Istočno Sarajevo: ZUINS.

DEP. (2005). *Srednjoročna razvojna strategija BiH 2004-2007*. Dostupno na [www.dep.gov.ba](http://www.dep.gov.ba). Očitano: 17.5.2017..

DEP. (2010). *Strategija socijalnog uključivanja BiH*. Sarajevo. Dostupno na [www.dep.gov.ba](http://www.dep.gov.ba). Očitano: 17.5.2017..

DIFID. (2006). *Konferencija o socijalnoj politici – izlaganja sa konferencije*. Sarajevo.

Ekonomski institut. (2013). *Ekonomska analiza primjene Zakona o socijalnoj zaštiti*. Banja Luka: Ekonomski institut. Interni dokument.

Glavna služba za reviziju javnog sektora Republike Srpske. (2017). *Efikasnost ostvarivanja prava u socijalnoj zaštiti – izvještaj revizije učinka*. Banja Luka.

Lepir, Lj. (2010). *Socijalna zaštita Republike Srpske - struktura sistema i aktuelno stanje*. U A. Gavrilović (Ur.), *Socijalni izazovi i menadžment u socijalnoj zaštiti*. Banja Luka: FPN.

Lepir, Lj. (2014). *Ka reformi socijalne zaštite u Republici Srpskoj*. U N. Novaković (Ur.), *Socijalna uključenost - Diskurs ili novi koncept*. Banja Luka: BLC - Beseda.

Milosavljević, M. (1998). *Socijalna politika i lokalna zajednica*. U M. Milosavljević (Ur.), *Planiranje socijalnih aktivnosti u lokalnim zajednicama*. Pale: Vlada Republike Srpske.



MZSZ. (2008). *Stanje i perspektive razvoja sistema socijalne zaštite Republike Srpske*. Banja Luka.

MZSZ. (2009). *Strategija unapređenja socijalne zaštite djece bez roditeljskog staranja*. Banja Luka.

MZSZ. (2010). *Socijalna, porodična i dječija zaštite - pregled*. Banja Luka.

MZSZ. (2010). *Socijalna zaštita starih lica u Republici Srpskoj*. Banja Luka. interni dokumenat.

MZSZ. (2010). *Ulaganja u socijalnu zaštitu za period 2006-2010*. Banja Luka.

MZSZ. (2010). *Strategija unapređenja društvenog položaja lica sa invaliditetom*. Banja Luka.

MZSZ. (2015). *Bilten socijalne, porodične i dječije zaštite - 2014*. Banja Luka: MZSZ.

Papić, Ž. (1998). Centri za socijalni rad: Reforma i saradnja sa NVO. U *Socijalna politika, zaštita i praksa*. Sarajevo: IBHI. Str. 167-175.

Svjetska banka. (2009). *Socijalnadavanja u Bosni i Hercegovini*. Sarajevo.

Svjetska banka. (2009). *Zaštita siromašnih u vrijeme globalne krize*. Sarajevo.

Svjetska banka. (2012). *Socijalna isključenost u Bosni i Hercegovini i globalna kriza*. Sarajevo.

Savjet ministara BiH. (2015). *Reformska agenda za BiH za period 2015-2018*. Banja Luka.

Zakon o socijalnoj zaštiti. *Službeni glasnik Republike Srpske*, br. 5/93; 15/96; 110/03.

Zakon o socijalnoj zaštiti. *Službeni glasnik Republike Srpske*, br. 37/12; 90/16.

**PERIODIZATION OF THE DEVELOPMENT OF THE SOCIAL PROTECTION SYSTEM**

Contribution to the study of the recent history of social protection in the Republic of Srpska

**Key words**

*Social protection system, social policy, Republic of Srpska, social work, periodization.*

**Author**

*Ljubo Lepir holds PhD in the area of social policy and he is an Assistant professor at the Faculty of Political Sciences of the University of Banja Luka*

**Correspondence**

*ljubo.lepir@fpn.unibl.org*

**Field**

*Social policy*

**DOI**

*10.5937/politeia0-15883*

**UDC**

*338.124.4:339.923(497.6RS)*

**Paper received on**

*02.11.2017.*

**Paper accepted for publishing on**

*24.12.2017.*

**Summary**

*The social protection system in Republic of Srpska shares the fate of other areas of social policy. It emerged on the legacy of the institutional-legal and value system of the former socialist society, which developed under the influence of unfavorable social processes and frequent interventions by international institutions. War events that marked the creation period of the Republic of Srpska had a decisive influence on the practice and content of social protection measures, and the collapse of the old political and value system and its transition to the neoliberal ideological concept of „the state’s (not) caring for citizens,“ created new and intensified already existing social problems. Under such conditions, the social protection system has faced a very demanding task, which refers to: How to provide social security to the socially most vulnerable members of society? The four stages in the development of this system are determined by the system’s efforts to answer this question.*

*The study of the development of the social protection system is a contribution to the understanding of the processes and content of the measures that the state has sought to improve the systematic care of the socially most vulnerable groups of citizens. It is an attempt to explain the current state of the system and its future development as part of a continuing process. It is also a contribution to the history of social work and social policy of the Republic of Srpska. The criteria used in the preparation of this periodization were related primarily to the state of the system, system solutions and the achieved level of customer support. Data periodization provides insight into the key moments that have determined the twenty-five-year development of the social protection system of the Republic of Srpska.*

*During the analysis, available official documents of the institutions of the system were used, as well as reports of project activities of non-governmental organizations and personal testimonies of direct actors of events and creators of system solutions in the field of Social protection.*