

UDK: 369.022  
izvorni znanstveni rad  
primljen 15. studenog 2001.

Dr. sc. Božo Žepić,  
redoviti profesor Pravnog fakulteta u Mostaru

## SOCIJALNA ZAŠTITA, POMOĆ I SKRB O UGROŽENIM OSOBAMA

Proučavanje složenih pitanja socijalne zaštite, socijalne politike, socijalne države, socijalne pomoći i skrbi o skupinama i osobama s iskazanim potrebama, u sustavu pravnih znanosti i pravnog studija, spadaju u šire shvaćen predmet radnoga i socijalnog prava. Ovo prije svega zato što važeći propisi, norme, instituti, kategorije i sadržaji od svih pravnih disciplina najbliži su radnom i socijalnom pravu.

Za razumijevanje problema, odnosa i procesa u složenom socijalnom sustavu osobito je važno definirati pojmove kao što su: socijalna politika, socijalna zaštita, socijalno osiguranje, socijalna pomoć, socijalna skrb i druge. I ne samo to, već je također nužno, koliko god je to moguće, precizno razgraničiti njihova područja i sadržaje.

Odnos socijalne politike i socijalnog prava, zbog njihove međusobne povezanosti, posebno je važno područje razgraničenja. Bliskost proizlazi otuda što je socijalna politika u širem shvaćanju toga pojma, primarno vještina upravljanja socijalnim institucijama, poslovima, procesima i odnosima, ali ona kao takva obuhvaća i proces normativnog uređivanja socijalne sfere društva. Radno i socijalno pravo proučava stanje zakonske i druge regulative i valjanost pojedinih normativnih rješenja. Uspješnost socijalne politike, shvaćene kao sposobnost sprečavanja socijalnih konflikata prije njihova nastanka, ali i njihova uspješnog razrješavanja kada u društvu nastanu socijalne tenzije i izbiju socijalni buntovi, uveliko je ovisna od Radnog i socijalnog prava. Zato smo ovdje posebno ukazali na načela i ciljeve socijalne politike, kao i najvažnija područja njezina ostvarivanja.

Socijalna zaštita skupina i pojedinaca s iskazanim socijalnim potrebama koje sami ne mogu zadovoljiti, vrlo je važno područje djelovanja suvremene države. Skrb o socijali također spada i u europsku državnu pravnu tradiciju. Bez uspješne socijalne politike i socijalne zaštite suvremena država ne može zadobiti atribut pravne i socijalne države, a bez toga nema šansi postati državom blagostanja. Zato smo ovdje posebno ukazali na glavna područja i nositelje socijalne zaštite, temeljna prava koja društvena zajednica treba zajamčiti osobama i skupinama koje imaju iskazane socijalne potrebe, a koje bez pomoći drugih subjekata same ne mogu zadovoljiti. Posebna pozornost posvećena je civilnim žrtvama rata, zaštiti obitelji s djecom i socijalnom osiguranju osoba koje ostanu bez posla.

Stanje socijalne politike, socijalnog osiguranja, socijalne zaštite, pomoći i skrbi za socijalno ugrožene osobe u Bosni i Hercegovini vrlo je

složeno i teško rješivo. Naslijeđena nerazvijenost, stanje društva u tranziciji, katastrofalne posljedice minulog rata, nerazmjerno povećan broj ugroženih i osiromašenih, još više su potencirani činjenicom da ona na razini središnje vlasti uopće nema socijalnu funkciju, pa zato i ne može preuzeti odgovornost za stanje i položaj socijalno ugroženih skupina i svojih građana.

Reforma cjelokupne socijalne sfere i potreba sve većeg oslanjanja na vlastite resurse pokazuje se kao nužnost. Ta reforma je važan dio ukupnih društvenih reformi i mora biti s njima sinkronizirana. Osobito se mora naći optimalan odnos spram gospodarstvenih i financijskih reformi. U sve njih potrebno je ulaziti s prethodnim znanstvenim spoznajama i vrlo oprezno.

### Uvod

U sistematizaciji prava, pravnih znanosti, instituta, kategorija i normi otvoreno je pitanje gdje spada socijalna zaštita, odnosno socijalna pomoć. Je li ona dio predmeta Radnog i socijalnog prava, znanosti o socijalnoj politici, socijalnim procesima i odnosima, ili neke druge pravne, odnosno socijalne discipline. Ovdje se polazi od stajališta da u strukturi pravnoga studija socijalna zaštita ili socijalna pomoć spada u socijalno pravo, jer su njezine norme, kategorije, instituti i drugi sadržaji najbliži radnom i socijalnom pravu. Naravno, u nastavnim programima drugih fakulteta to se može i drukčije promišljati.

U nekim zemljama u uporabi je pojam "socijalna zaštita" (BiH), a u drugim "socijalna pomoć" (RH). Između ta dva pojma nema bitnih razlika, ali sigurno postoje razlike u nijansama. Tako, primjerice, pojam socijalna zaštita u širem smislu "obuhvaća sve novčane transfere i usluge namijenjene ostvarivanju socijalne sigurnosti i socijalne pomoći", dok u užem smislu ona "obuhvaća sve mjere kojima je cilj zaštita ranjivih skupina." Ovdje će se ta dva pitanja uglavnom tretirati kao sinonimi, tako da uvijek kada se spominje socijalna zaštita, to podrazumijeva i socijalnu pomoć. Ovo iz razloga što nam se čini da je prvi pojam ipak nešto širi i uključuje potonji, a da bi obrnut tretman bio više diskutabilan. U biti, **socijalna pomoć** je "skup naknada kojima je cilj zajamčiti minimalnu razinu opstanka ljudima koji su ostali bez životnih sredstava", a koje se "financiraju iz poreznih prihoda i temelje na provjeri dohotka ili ukupne imovine" osobe kojoj se pomoć želi pružiti.

Socijalna pomoć u izravnoj je vezi s pojmom "**socijalna država**", ali su teorijska shvaćanja pojedinih znanstvenika, kao i normativna rješenja pojedinih država, vrlo različiti. U vezi s tim postavlja se pitanje može li neka država sebi pribaviti atribut socijalne države, barem u europskom smislu shvaćanja toga pojma, ukoliko područje njezine normativne, zaštitne i praktične djelatnosti nije oblast socijale koju nazivamo socijalnom zaštitom? Odgovore na ta i druga teorijska i praktična pitanja pokušat ćemo dati u raspravi koja slijedi.

### 1. Odnos zaštite, socijalne politike i socijalne skrbi

**Socijalna zaštita** je uži pojam od socijalne politike. Zapravo, ona je samo jedno od mnogih područja socijalne politike. Tako, socijalnu politiku određuje, uređuje i provodi država, jer ona je ta politička organizacija koja je primarno zainteresirana za

cjelokupno, vrlo široko područje socijalnog u društvu, bez kojeg ona sebi ne može priskrbiti atribut socijalne države.

Druga je stvar što neke zemlje manje drže do toga, prepuštajući područje socijalnog, koliko god je to moguće, nevladinim organizacijama (NVO), kao i vjerskim organizacijama i humanitarnim udrugama građana, dok druge nastoje zadržati to područje pod izravnom intervencijom države. Tako je "liberalistička i individualistička američka tradicija oduvijek se opirala svemu onome što je, makar i na simboličnoj razini, podsjećalo na državni intervencionizam i paternalizam, koji je, u pravilu, dolazio iz europskih autoritarnih režima, kakav je bio Bismarckov u Njemačkoj." (Puljiz, 2000)<sup>1</sup>. Europska socijaldemokratska tradicija ima posve drugi kut promatranja područja društvene socijale, gdje se upravo suprotstavljala autoritarizmu i totalitarizmu, i gdje je, u pravilu, predstavljala njihovu demokratsku alternativu.

Iz rečenog proizlazi da je socijalna zaštita samo jedan od mnogih segmenata ukupne socijalne politike nekog društva, odnosno države. Promatrana iz ovog kuta, socijalna politika je "ona posebna politika koja upravo za svoj neposredan predmet ima brigu o čovjeku i obitelji - socijalnu zaštitu. Ova činjenica istodobno izdvaja i razlikuje socijalnu politiku od ostalih politika, ali je i povezuje s njima" (Stupar, 1963).<sup>2</sup>

## 2. Socijalna politika

Socijalna politika je vrlo širok pojam, koji izlazi izvan okvira strogo pravnog interesa i kuta promatranja, ali je s njim u određenoj vezi. Zapravo, socijalna politika, shvaćena u širem smislu, je zbroj ili, bolje rečeno, ukupnost različitih politika koje država definira kao ciljeve koje želi postići u domeni socijalnog u društvu, a koju onda pretvara u različite propise i pravne norme. U tom smislu, u socijalnu politiku spada podjela mjerodavnosti, organizacija institucija, socijalno osiguranje od različitih rizika koji pogađaju građane i članove njihovih obitelji (starost, invalidnost, smrt, nezaposlenost, isl). Polazeći od dosta pojednostavljene tvrdnje da je ono što je zajedničko svim različitim interpretacijama socijalne politike to da je "socijalna politika socijalna djelatnost", a da je politika "slobodna djelatnost ljudi usmjerena ka ostvarivanju postavljenih ciljeva..." (Učur, 2000)<sup>3</sup>, moglo bi se brzopleto zaključiti da je socijalna politika svaka djelatnost kojom se utječe na složeno područje socijalnog u društvu. Međutim, to ipak nije dovoljno.

Zapravo, socijalna politika nije samo socijalna djelatnost. Ona je i to, ali je, u širem smislu shvaćanja, također i vještina upravljanja socijalnim institucijama i poslovima, vještina normativnog uređivanja socijalne sfere društva te sposobnost sprečavanja socijalnih konflikata prije njihova nastanka, ali i njihova uspješnog razrješavanja kada u društvu nastanu socijalne tenzije i socijalni buntovi.

Odbacujući shvaćanje po kojem je socijalna politika znanost u klasičnom smislu riječi, odnosno da "socijalnu politiku shvaćamo kao znanstvenu disciplinu" (Lakićević, 1980)<sup>3</sup>, a ostajući pri stajalištu da ona može biti predmetom neke znanosti, koja se,

<sup>1</sup> V. Puljiz, *Sustavi socijalne politike*, 2000, str. 12.

<sup>2</sup> M. Stupar, *Socijalna politika*, 1963, str. 15.

<sup>3</sup> M. Učur, *Socijalno pravo*, 2000, str. 7.

primjerice, može nazvati “znanost o socijalnoj politici”, za potrebe ovoga rada zadovoljit ćemo se odredbom po kojoj *“socijalna politika je ukupnost organiziranih društvenih djelatnosti na uređivanju i provođenju socijalnih prava, pomoći i skrbi, kao i rješavanje socijalnih konflikata, koju provode vladine i nevladine organizacije, humanitarne udruge i pojedinci u cilju zaštite osoba kod kojih je nastao osigurani rizik ili druga socijalna potreba.”*

Ovako široko definirana socijalna politika uključuje sve socijalne djelatnosti, rizike i potrebe, sve državne i nedržavne institucije i organe, udruge i pojedince, koji su angažirani na golemoj fronti socijalnih aktivnosti u cilju zaštite i pomoći osobama s izraženim socijalnim potrebama, pogođenim socijalnim rizicima, sve do pojedinaca koji su u poziciji pomoći drugim koji se nalaze u stanju socijalne nužde.

Prethodno određenje socijalne politike nešto je šire, ali se ne isključuje sa stajalištem po kojem “socijalnu politiku možemo definirati kao svjesnu i slobodnu praktičnu društvenu djelatnost koja se bavi životnim i radnim uvjetima ljudi i društvenih skupina”. (Lakićević, 1980).<sup>4</sup> Ovo se stajalište može zapravo prihvatiti kao pojam socijalne politike u užem smislu riječi.

Odnos socijalne politike i socijalne države svakako je važno teorijsko i praktično pitanje. Kada bi svaka država imala atribut socijalne, bio bi nepotreban termin “socijalna država” jer bi u tom slučaju sve države automatski bile i socijalne. Naravno, svaka pa i totalitarna država, mora provoditi neki minimum socijalne politike, ali je samo ona država socijalna koja ima jasno definiranu, programiranu i pravno normiranu socijalnu politiku, koju provode za to posebno ovlaštene državne institucije i organi. To, pak, još nije dovoljno. Socijalna država, pored toga, ostavlja dovoljno prostora za rad, organiziranje, registriranje, djelovanje i rad nevladinih humanitarnih udruga na planu socijalne zaštite i socijalne skrbi za ugrožene skupine i pojedince.

Međusobni odnos socijalne politike i socijalne države treba promatrati tako da je “socijalna politika usmjerena djelatnost države na socijalnom području” (Puljiz, 2000).<sup>5</sup> U tom smislu, svaka država nije država blagostanja, a država blagostanja može biti samo socijalna država. Takva država mora imati široko razrađenu socijalnu politiku i definirana socijalna prava građana. Ona također mora imati i institucije preko kojih se socijalna politika i socijalno pravo kao njezin normativni izraz, stvarno realiziraju u složenim uvjetima društvenog života. Tako promatrani, socijalna politika i socijalna država dva su nerazdvojna i međusobno uvjetovana politička i pravna fenomena.

**Ciljevi socijalne politike**, općenito promatrano, su zadovoljenje osnovnih potreba građana, ujednačivanje njihove životne šanse te ostvarivanje socijalne sigurnosti i pomoći onima koji se ne mogu brinuti sami o sebi. **U užem smislu**, njezinu jezgru čini socijalno osiguranje, socijalna pomoć, zdravstvo i socijalne usluge, dok **u širem smislu** ona uključuje također obrazovnu i stambenu politiku te politiku zapošljavanja.

**Načela socijalne politike** bitno se ne razlikuju od načela socijalnog prava, jer socijalno pravo normativno uređuje, iskazuje i provodi načela socijalne politike nekog društva. Zato su neka načela identična, a druga su ipak različita. Najvažnija načela

<sup>4</sup> D. Lakićević, *Uvod u socijalnu politiku*, 1980 str. 12.

<sup>5</sup> V. Puljiz, *Isto*, str. 13.

socijalne politike su: načelo solidarnosti, načelo uzajamnosti, načelo humanizma, načelo univerzalnosti i načelo socijalne pravednosti.

Ukratko obrazložena prethodna načela podrazumijevaju: **1. Načelo solidarnosti**, u biti podrazumijeva svijest o potrebi i praktični doprinos međusobnom pomaganju ljudi u raznim socijalnim situacijama na temelju zajedničkog ulaganja i odricanja, pri čemu svi podjednako i solidarno ulažu, a sredstvima se koristi onaj tko je pogođen socijalnim rizikom ili je u stanju socijalne potrebe. **2. Načelo uzajamnosti**, u uskoj je povezanosti s prethodnim načelom. Zato ih često susrećemo pod zajedničkim nazivom kao "načelo uzajamnosti i solidarnosti". Uzajamnost je međusobna upućenost ljudi jednih na druge, ali ne samo to. Ona podrazumijeva i spremnost ljudi prihvatiti međusobnu ovisnost i poduzimati aktivnosti radi postizanja zajedničkog dobra. **3. Načelo humanizma**, podrazumijeva da je cjelokupna socijalna politika u društvu usmjerena prema čovjeku, pri čemu jedni ljudi koji nemaju socijalne probleme pružaju ruku i daju pomoć onima koje ih imaju, a da ona nije motivirana ničim drugim osim pružanjem pomoći onima u nevolji. U suvremenom društvu čovjek je sve više oslonjen jedan na drugoga i na institucije. Ma koliko u društvu postoje brojni primjeri dehumanizacije društvenih odnosa, uvijek ostaje potreba da se oni svjesnom djelatnošću, kakva je socijalna politika, nanovo humaniziraju. **4. Načelo univerzalnosti**, podrazumijeva da je socijalna politika kao djelatnost usmjerena na sve ljude i društvene skupine bez obzira na sve međusobne razlike i proturječja. Kao takvo, ovo načelo isključuje svaku diskriminaciju u vođenju socijalne politike, koja bi se temeljila na pravljenju razlika glede njihove socijalne, vjerske, rasne i druge slične pripadnosti. Ona uključuje sigurnost svih kojima je socijalna pomoć potrebna, da će im ona biti i pružena. **5. Načelo socijalne pravednosti ili pravde** važan je moralni aksiom koji polazi od zahtjeva da akteri socijalne politike moraju uvijek prosuđivati pravednost kao težnju da se ostvari prije svega onaj dio socijalne pravde koji je zajamčen zakonom, jer je pravo i nastalo u težnji da se zadovolji pravda, a zatim i onaj dio prava koja nisu zajamčena pravnim već moralnim normama. Odstraniti i onemogućiti nepravdu na području socijalne djelatnosti, koja je tako očita i u svakom društvu manje ili više izražena, već samo po sebi podrazumijeva zadovoljiti socijalnu pravdu i realizirati načelo socijalne pravednosti. Ma koliko bilo nepravde i ma koliko se socijalna pravda različito definira ili percipira u pojedinim državama, akteri socijalne politike ne smiju se nikada odricati načela socijalne pravednosti kao težnje da pravda uvijek i posvuda bude, koliko god je to moguće više, maksimalno zadovoljena.

Iz tih razloga, međunarodno socijalno pravo, konkretnije Europska socijalna povelja i njezin Dopunski protokol na poseban način štiti starije članove društva propisujući da "svaka starija osoba ima pravo na socijalnu zaštitu". Ovo pravo, kao i druga socijalna prava iz ove povelje i protokola zemlje potpisnice "prihvaćaju kao svoj politički cilj, koji će nastojati ostvariti svim pogodnim sredstvima na domaćem i međunarodnom planu, stvaranjem uvjeta koji će omogućiti puno ostvarenje ...(tih) prava i načela." Dakle, usprkos činjenici da se u katalogu navedenom u prvom dijelu tih instrumenata govori o "pravima i načelima", tu se, zapravo, radi o političkim ciljevima. Svrha ove povelje je da ih pretvori u prava koja će biti pravno primjenjiva." (Buergenthal, 1998)<sup>6</sup>

<sup>6</sup> Buergenthal, *Međunarodna ljudska prava*, 1998. str. 92.

Normativno reguliranje i praktična provedba socijalne politike od strane međunarodnih organizacija i institucija najčešće se definira pod nazivom **globalna socijalna politika**, a to je ona "socijalna politika koja se kreira i provodi na nadnacionalnoj i globalnoj razini. Instrumenti globalne socijalne politike su nadnacionalna regulativa, preraspodjela dohotka među državama i neka socijalna davanja (npr. davanja temeljem socijalno-sigurnosne mreže u Europskoj uniji." (Puljiz, 2000)<sup>7</sup>

### 3. Socijalna zaštita

Socijalna zaštita je uži pojam od socijalne politike, a ipak širi od socijalne pomoći ili socijalne skrbi, premda se ovi termini često koriste i kao svojevrсни sinonimi s obzirom na različito definiranje i različito sadržajno određenje tih pojmova. Primjerice, šire shvaćanje socijalne zaštite često podrazumijeva i socijalno osiguranje, dok socijalna pomoć ili skrb to ne mora podrazumijevati. Jer, socijalno je osiguranje poseban dio socijalne politike društva, u kojem ono na propisan i institucionaliziran način štiti pojedinca od rizika starosti, invalidnosti, smrti ili nezaposlenosti.

Sama definicija socijalnog osiguranja, po kojoj je ono "osiguranje propisano od Vlade koje radniku i osobama koje izdržava osigurava minimalni prihod kada radnik nema redovnih primanja" podrazumijeva da je osiguranik ujedno i socijalno zaštićena osoba. Ali, kod socijalne pomoći ili skrbi to ne mora biti slučaj. Zapravo, socijalno osiguranje aktivira se uvijek kada nastupi osigurani rizik. Ono osiguraniku jamči da će biti zaštićen budući da je to njegovo pravo iz radnog odnosa i obveznog socijalnog osiguranja po toj osnovi. Prava iz socijalnog osiguranja pripadaju osiguranicima po zakonu, kolektivnom ugovoru ili ugovoru o radu. Socijalna skrb ili pomoć nešto su ipak drugo. Za takav oblik zaštite ne plaća se doprinos, niti su ti oblici zaštite povezani s radnim odnosom. Zato ćemo se složiti s konstatacijom po kojoj "**socijalna zaštita u širem smislu je sustav različitih mjera države (društva), odnosa i metoda kojima se pojedincima pogođenim socijalnim slučajevima pruža zaštita i stvara određena sigurnost.**" (Učur, 2000)<sup>8</sup>

**Normativna definicija** socijalne zaštite u Federaciji BiH može poslužiti kao primjer određenja ovog pojma **u užem smislu**, gdje se ona određuje kao *djelatnost usmjerena na osiguranje socijalne sigurnosti građana i njihovih obitelji u stanju socijalne potrebe.*"

Socijalna zaštita **u užem smislu** pokriva ono područje društvenog humanog djelovanja na kojem pojedinac ili skupina mogu biti pogođeni brojnim drugim socijalnim slučajevima, za koje nisu osigurani kroz uplatu doprinosa za socijalno osiguranje. Bez prijave socijalnom i uplate doprinosa radnik odnosno građanin, primjerice, ne može ostvariti pravo na mirovinu, ali može ona prava koja mu šira zajednica jamči kao što je, primjerice, rizik siromaštva. Tako socijalna zaštita podrazumijeva zaštitu starih i bolesnih, socijalno ugroženih osoba, tek onda ako nisu ostvarili prava iz socijalnog osiguranja, ili su ih ostvarili u takvom minimalnom iznosu koji nije dovoljan za njihovu egzistenciju. Djelatnost socijalne zaštite u Federaciji BiH usmjerena je na pojedince i obitelji u stanju socijalne potrebe, civilne žrtve rata i obitelji s djecom.

<sup>7</sup> V. Puljiz, Isto, str. 247.

<sup>8</sup> M. Učur, Isto, str. 27.

Socijalna zaštita u institucionalnom smislu ne podrazumijeva samo osiguranje prava socijalno ugroženih osoba na zaštitu od strane države i njezinih organa, već je u općem smislu treba shvatiti i znatno šire, kao ukupnost prava, institucija, organa i procedura zaštite ugroženih osoba. Osobito u posebnim i izvanrednim uvjetima organiziranja i provedbe socijalna zaštita kao opći sustav "koordinira i međusobno povezuje cjelokupnu društvenu djelatnost (državnih organa, društveno-humanitarnu, znanstvenu i stručnu) raznih organa, organizacija i institucija koje se isključivo ili djelomično bave odnosno angažiraju u normativnom reguliranju, planiranju ili osiguravanju uvjeta za ostvarivanje, i ostvarivanju: socijalnih prava u društvu, socijalne prevencije, pružanju usluga, materijalnih i novčanih davanja u slučajevima socijalne potrebe, organiziranju i provedbi socijalne rehabilitacije i rehabilitacije osoba ometenih u razvoju i drugih invalida (vojnih invalida, civilnih žrtava rata i invalida rata), s ciljem optimalnog pripremanja i osposobljavanja za samostalan život i rad prema iskazanim sklonostima i preostalim sposobnostima." (Trninić, 1997)<sup>9</sup>

#### 4. Socijalna država

Socijalna država u biti je samo ona država koja preuzima vlastitu odgovornost za osnovne egzistencijalne uvjete života svojih građana. To, pak, može biti samo takva država čija središnja vlada ima u svojoj mjerodavnosti socijalnu politiku i tako izgrađeno i provođeno socijalno zakonodavstvo koje u procesu realizacije, kroz vlastite institucije, osigurava građanima zaštitu i egzistencijalne uvjete života sukladno normama međunarodnog socijalnog prava. Primjerice, Republika je Hrvatska vlastitim Ustavom definirana kao socijalna država, ona u svojoj Vladi ima resor Ministarstva rada i socijalne politike, ima velikim dijelom usuglašeno zakonodavstvo s normama međunarodnoga prava, kao institucionalizirani sustav socijalne zaštite. Daytonska Bosna i Hercegovina sve to nema, jer je cjelokupno područje socijalne politike u djelokrugu entiteta i županija, pa ona kao država svojim građanima ne može osigurati ni minimum socijalne egzistencije.

Termin "socijalna država" više je u teorijskoj i praktičnoj uporabi prikladan europskom socijalnom miljeu i tradiciji, dok je američka teorija i praksa dosta rezervirana prema intervenciji države u socijalnu sferu, koju u biti nastoji prepustiti djelatnost humanitarnih organizacija i civilnoga društva.

Uporaba pojma "socijalna država" povezana je s načelom socijalne pravde, jer upravo socijalna država nastoji normirati i provesti način raspolaganja, raspoređivanja i distribuiranja socijalnih resursa društva, na skupine i pojedince s izraženim socijalnim potrebama. Samo zato ona je najbliži sinonim za državu blagostanja.

#### 5. Glavna područja i nositelji socijalne zaštite

Treba istaknuti da je socijalna zaštita usmjerena i primjerena potrebama ljudi, a cilj joj je graditi pretpostavke i formulira koncepcije za izradu i provedbu programa kojima se te potrebe skupina i pojedinaca pravno osiguravaju i praktično zadovoljavaju.

<sup>9</sup> V. Trninić, *Socijalna prava invalida rata u BiH*, 1997. str. 27.

Ma koliko se međusobno razlikovali gospodarstvenici, ekonomisti, znanstvenici, pa i pravnici, oko pitanja odnosa socijalne i pravne države, odnosno gospodarstva i socijale u društvu, jedno je ipak sigurno - interes za socijalnu zaštitu raste kako na unutarnjem tako i na međunarodnom planu. Doista, "otkuda u zadnje vrijeme pojačan interes za sustav socijalne pomoći? Razloge treba tražiti, prije svega, u rastu siromaštva i povećanju broja korisnika socijalne pomoći." (Šućur, 2000).<sup>10</sup>

Osobito se smatra da su tranzicijske zemlje i zemlje pogođene prirodnim i ratnim kataklizmama suočene s golemim povećanjem broja ljudi s izraženom socijalnim potrebama i povećanim brojem korisnika socijalne zaštite, odnosno socijalne pomoći. "Porast broja korisnika socijalne pomoći prouzrokovan je prvenstveno masovnom i dugotrajnom nezaposlenošću te promjenama u prirodi rada i zapošljavanja (širenja netipičnih oblika koji onemogućuju ili ograničavaju pristup naknadama socijalnog osiguranja). S druge strane, rast broja pojedinaca ovisnih o sastavu socijalne pomoći posljedica je raspadanja tradicionalnih obiteljskih i drugih mreža, koje su obično pružale potporu pojedincima u situacijama radne neaktivnosti ili drugim rizičnim okolnostima." (Šućur, 2000)<sup>11</sup>

Sadržaj glavnih područja socijalne zaštite različit je od jedne do druge zemlje, ali isto tako i od određenja samoga pojma ove zaštite. Socijalna zaštita ne obuhvaća, po našem mišljenju, osobe koje su socijalno osigurane i koje iz mirovinskoga, invalidskog, ili zdravstvenog osiguranja imaju dovoljno prihoda za život. Zato u područje socijalne zaštite ne ubrajamo zaštitu na radu i socijalno osiguranje, kao što to neki čine. U ta područja spada:

- **zaštita socijalno ugroženih obitelji i njihovih članova**, osobito onih koje imaju veći broj djece, nesposobnih, bolesnih ili retardiranih članova, u svim onim slučajevima kada obitelj nema dostatna prihodovna sredstva za izdržavanje svojih članova, pa je ovisna od socijalne pomoći države ili humanitarnih nevladinih, vjerskih i drugih organizacija;
- **zaštita starih, bolesnih i nezaposlenih pojedinaca i samaca**, koji nemaju osnovna sredstva za život i ovisni su od socijalne pomoći društva, države i ustanova socijalne zaštite, te drugih osoba koje im tu pomoć mogu pružiti;
- **zaštita civilnih žrtava rata i njihovih obitelji**, koje su pogođene ratnim posljedicama i same ne mogu zadovoljiti svoje egzistencijalne potrebe.
- **zaštita nezaposlenih i siromašnih osoba**, kojima društvo nije pružilo šansu živjeti od vlastitoga rada, ili su za to nesposobni iz bilo kojih razloga, a nemaju druge izvore prihoda za život.

Izvan područja socijalne zaštite ostaje radna zaštita, odnosno zaštita radnika na radu, socijalno osiguranje i sve djelatnosti usmjerene na socijalno osigurane osobe, jer sve one po osnovi radnoga odnosa ili socijalnoga osiguranja mogu ostvariti svoja socijalna prava. Ako ona nisu dovoljna, pa su primanja po toj osnovi ispod utvrđene granice siromaštva, tek onda takve osobe mogu biti uključene u područje socijalne zaštite.

<sup>10</sup> Z. Šućur, *Socijalna pomoć*, 2000. str. 121.

<sup>11</sup> Z. Šućur, *Isto*, str. 125.



Jer, socijalna zaštita je organizirana djelatnost, "usmjerena na osiguranje socijalne sigurnosti njezinih građana i njihovih obitelji u stanju socijalne potrebe", kao što je definirana u odgovarajućem zakonu Federacije BiH. Jer područja socijalne zaštite primarno određuju socijalne potrebe, a socijalnom potrebom "smatra se trajno ili privremeno stanje u kome se nalazi građanin ili obitelj, prouzrokovano ratnim događajima, elementarnim nesrećama, općom gospodarskom krizom, psihofizičkim stanjem pojedinaca ili drugih razloga, koje se ne mogu otkloniti bez pomoći druge osobe." (Čl. 11. Zakona F BiH).

**Socijalna skrb**, u pravilu, podrazumijeva mjere i programe namijenjene socijalno ugroženim skupinama i osobama. Njezin sadržaj različit je u pojedinim zemljama. Tako su u nekim zemljama novčana davanja odvojena od socijalne skrbi, a u drugim to nije slučaj.

## 6. Pravo na socijalnu zaštitu

Ovo pravo proizlazi iz međunarodnih pravnih akata, heteronomnih državnih akata, kao i autonomnih akata pojedinih društvenih subjekata, čija je djelatnost usmjerena na područja socijalne zaštite. Tako u deklaraciji Ujedinjenih naroda iz 1948 godine stoji da "Svatko kao član društva ima pravo na socijalnu zaštitu kao i pravo na realizaciju kroz nacionalna nastojanja, međunarodnu suradnju i u skladu s organizacijom i resursima pojedine države - ekonomskih, društvenih i kulturnih prava nužnih za njegovo dostojanstvo i za slobodan razvoj ličnosti.... Svatko ima pravo na standard življenja koji odgovara i osigurava zdravlje i sigurnost pojedincu i članovima njegove obitelji, uključujući hranu....nužne socijalne usluge i pravo na zaštitu u slučaju nezaposlenosti, bolesti, invalidnosti, udovištva, starosti, ili drugim slučajevima kada je preživljavanje izvan kontrole pojedinca."

Polazeći od standardiziranih i ratificiranih normi međunarodnoga prava, Zakon o osnovama socijalne zaštite FBiH za korisnike ove zaštite predviđa sljedeća prava: novčanu i drugu materijalnu pomoć, osposobljavanje za život i rad, smještaj u drugu obitelj, smještaj u ustanovu socijalne zaštite, usluge socijalnog i drugog stručnog rada, te kućnu njegu i pomoć u kući.

Ostvarivanje navedenih prava uveliko je ovisno od toga kakva je **normativna definicija socijalne potrebe**, a socijalnom potrebom u zakonskom smislu smatra se *trajno ili privremeno stanje u kome se nalazi građanin ili obitelj, prouzrokovano ratnim događajima, elementarnim nesrećama, općom gospodarskom krizom, psihofizičkim stanjem pojedinaca ili drugih razloga, koje se ne mogu otkloniti bez pomoći druge osobe.*

**1. Pravo na novčanu ili drugu materijalnu pomoć** sastoji se od stalne novčane potpore, novčane naknade za potporu ili njegu druge osobe, te neke druge materijalne potpore, kao što je, primjerice, jednokratna ili druga pomoć ili neko naturalno davanje materijalno neosiguranim osobama ili obiteljima koje se nađu u stanju socijalne potrebe. **Uvjeti** pod kojima se ova pomoć može ostvariti višestruki su i bitno ovisni od toga da osoba nije smještena u socijalno-medicinsku ili drugu ustanovu, da joj je potrebna stalna potpora druge osobe, da joj prihod po članu domaćinstva ne prelazi propisani

iznos, da ne ostvaruje pravo na kućnu njegu i potporu u kući i da ovo pravo ne može ostvariti po nekoj drugoj osnovi.

**2. Pravo na osposobljavanje za život i rad** mogu ostvariti djeca ometena u psihofizičkom razvoju i odrasle osobe s umanjenim psihofizičkim sposobnostima, neovisno od uzroka invalidnosti i radne nesposobnosti. Uvjeti su: 1. da to pravo ne mogu ostvariti po nekoj drugoj osnovi i 2. da se radi o osobi koja se može osposobiti za rad. Ovo je pravo preneseno iz oblasti socijalnog osiguranja u socijalnu zaštitu, pa ono pripada i djeci osiguranika koja su to pravo ostvarila po ranijim propisima iz mirovinskog i invalidskog osiguranja.

**3. Pravo na smještaj u drugu obitelj** mogu ostvariti djeca i odrasle osobe kojima je potrebna stalna skrb i potpora radi zadovoljavanja životnih potreba. Uvjet je da to ne mogu ostvariti u krugu vlastite obitelji ili na drugi način. Ovo pravo može ostvariti širi krug osoba, kao što su: djeca bez roditelja, odgojno zanemarena ili zapuštena djeca, zatim djeca čiji je razvoj ometen obiteljskim prilikama, osobe s invaliditetom, stare osobe i osobe s društveno negativnim ponašanjem koje se ne mogu starati same o sebi, trudnice i samohrane majke. Pod pojmom **samohrana majka** smatra se ona majka koja sama izdržava djecu, a nije u braku niti živi u izvanbračnoj zajednici.

Važeći propisi zabranjuju smještaj socijalno ugroženih osoba u takve obitelji gdje one ne bi imale zajamčene normalne uvjete života, a to su oni slučajevima gdje je nekom od bračnih drugova oduzeta, odnosno ograničena poslovna sposobnost ili netko od njih lišen roditeljskog prava, zatim gdje vladaju poremećeni obiteljski odnosi, gdje eventualno živi osoba s društveno negativnim ponašanjem ili bolesna osoba čijom bi bolešću bilo ugroženo zdravlje smještene osobe. Utvrđeno je i niz drugih zakonskih ograničenja, sve u cilju da smještaj u drugu obitelj ničim ne ugrozi smještenu osobu.

**4. Pravo na smještaj u ustanovu socijalne zaštite** mogu ostvariti djeca i odrasle osobe pod uvjetima da im je potrebna stalna skrb i potpora u zadovoljavanju njihovih životnih potreba i da to ne mogu ostvariti u vlastitoj ili drugoj obitelji, odnosno na drugi način. O smještaju odlučuje mjerodavno središte za socijalni rad, koje je ujedno dužno pratiti tretman te osobe u ustanovi za smještaj takvih osoba. Ova je ustanova dužna primiti upućenu osobu, izuzev ako nema slobodnih kapaciteta ili ako nije u mogućnosti osobi pružiti odgovarajuću uslugu. Troškove smještaja snosi smještena osoba, odnosno roditelj, staratelj, usvojitelj ili srodnik koji je po zakonu dužan smještenu osobu izdržavati. Može to, također, biti i neka druga pravna ili fizička osoba koja ugovorom preuzme plaćanje troškova.

**5. Pravo na usluge socijalnoga i drugog stručnog rada** mogu ostvariti pojedinci, obitelji i društvene skupine radi zaštite svojih prava i interesa, odnosno u cilju sprječavanja pojava ili ublažavanja posljedica socijalnih problema. Ovo pravo nije ničim uvjetovano i neovisno je od materijalnih mogućnosti korisnika. Sastoji se od savjetodavnog rada i poduzimanja mjera na suzbijanju i sprječavanju neprihvatljivog ponašanja djece, obitelji i drugih skupina.

**6. Pravo na kućnu njegu i potporu u kući** također je preneseno iz oblasti socijalnog osiguranja u domen socijalne zaštite. Podrazumijeva organizirano pružanje raznih usluga osobama koje nisu u stanju starati se same o sebi, kao što su: prehrana, obavljanje kućnih i drugih potrebnih poslova, ili održavanje osobne higijene. U pravilu

su to osobe potpuno nesposobne za samostalan rad, privređivanje i život. Tu primarno spadaju osobe starije od 65, odnosno 60 godina (žene), te osobe sa stalnim smetnjama u fizičkom i psihičkom razvoju.

## 7. Socijalna zaštita civilnih žrtava rata

U smislu pozitivnih zakonskih odredaba **civilna žrtva rata** je osoba kod koje je nastupilo šezdeset postotno tjelesno oštećenje zbog rane, povrede ili ozljede zadobivene zlostavljanjem odnosno lišavanjem slobode u tijeku rata ili povezano s ratnim događanjima, eksplozijom zaostalog ratnog materijala ili terorističkim i diverzantskim akcijama kojima su ugroženi sigurnost i ustavni poredak.

Prethodna je definicija proširena tako da se civilnom žrtvom rata smatra također i osoba koja je poginula, umrla ili nestala pod okolnostima zlostavljanja odnosno lišavanja slobode u tijeku ratnog stanja ili stanja neposredne ratne opasnosti.

Civilne žrtve rata s navedenim i većim oštećenjem smatraju se invalidima. Radi ostvarivanja prava iz oblasti socijalne zaštite oni su razvrstani u šest skupina, ovisno od postotka tjelesnog oštećenja i potrebe za tuđom njegom i pomoći. Prvu skupinu čine invalidi sa stopostotnim tjelesnim oštećenjem i potrebom njege i pomoći od strane druge osobe. Drugu skupinu čine stopostotni invalidi bez potrebe za tuđom njegom i pomoći, treću s 90%, četvrtu s 80%, petu sa 70% i šestu sa 60% tjelesnog oštećenja.

**Temeljna prava** civilnih žrtava rata razvrstana su u osam kategorija, i to: 1. osobna invalidnina, 2. dodatak za njegu i potporu od strane druge osobe, 3. ortopedski dodatak, 4. obiteljska invalidnina, 5. dodatak na djecu, 6. potpora u troškovima liječenja i nabavci ortopedskih pomagala, 7. prioritetno upošljavanje i 8. osposobljavanje za rad, koje podrazumijeva profesionalnu rehabilitaciju, prekvalifikaciju i dokvalifikaciju.

**Uvjeti** za ostvarivanje, postupak ostvarivanja, visinu socijalnih prestacija i druge okolnosti točno su precizirane federalnim zakonom, a županije također su ovlaštene regulirati ovu materiju svojim propisima. Zato izvjesne razlike u položaju žrtava rata mogu nastati i u ovisnosti od razlika u načinu reguliranja i materijalnih mogućnosti pojedinih županija.

## 8. Zaštita obitelji s djecom

Socijalna zaštita obitelji s djecom posebno je važno područje socijalne politike i socijalne zaštite. Ova zaštita podrazumijeva *osiguranje obitelji kroz materijalna i druga davanja, radi pomaganja u podizanju, odgoju i zbrinjavanju djece te njihovom osposobljavanju za samostalan život i rad, u najboljem interesu djeteta.*

**Ciljevi** koji se žele postići zaštitom obitelji s djecom su:

- osigurati svoj djeci približno jednake uvjete za zdrav i pravilan tjelesni, intelektualni i emocionalni razvoj u obitelji;
- pružiti potporu ostvarivanju reproduktivne uloge, njezi, podizanju, odgoju i zaštiti djece i poboljšanju kvalitete života u obitelji;
- razvijati humane odnose sukladno načelima građanskog morala i solidarnosti.

**Povoljniji uvjeti** u stjecanju i ostvarivanju prava, kao i veći iznosi predviđenih materijalnih i drugih davanja osigurani su djetetu bez oba ili jednog roditelja, obitelji

koja ima dijete ometeno u psihičkom ili fizičkom razvoju, kao i obitelji u kojoj su jedan ili oba roditelja invalidi.

**Temeljna prava** predviđena važećim propisima za obitelji s djecom su: 1. dodatak na djecu; 2. naknada umjesto plaće ženi - majci u radnom odnosu, za vrijeme dok odsustvuje s posla radi trudnoće, porođaja ili njege djeteta; 3. novčana potpora za vrijeme trudnoće i porođaja žene, majke koja nije u radnom odnosu; 4. jednokratna potpora za opremu novorođenog djeteta; 5. potpora u prehrani djeteta do šest mjeseci i dodatna ishrana za majke - dojilje; 6. posebni psihosocijalni tretman bračnih drugova koji žele imati djecu kao i trudnica; 7. smještaj djece uz osiguranu ishranu u ustanovama predškolskog odgoja; 8. osiguranje jednog obroka u vrijeme nastave u školama osnovne naobrazbe, i 9. školarina i stipendije đacima i studentima. Kao što vidimo, i ovdje su neka od navedenih prava prenesena iz socijalnog osiguranja u područje socijalne zaštite.

**Uvjeti** za ostvarivanje prethodnih prava, njihovo eventualno proširivanje, način, postupak, organi i financiranje prava, detaljnije se uređuju propisima županija. Federalnim je zakonom jedino predviđeno da dodatak na djecu ovisi o visini primanja obitelji u koju se ne uračunavaju primanja iz socijalne zaštite. Isto tako, ženi u radnom odnosu za vrijeme dok odsustvuje s rada zbog trudnoće, porođaja i njege djeteta naknada se utvrđuje u propisanom postotku od ostvarene plaće u zadnjih šest mjeseci prije porođaja.

Visina dodatka na djecu nije ovisna od visine primanja samo za onu djecu koja su ostala bez oba ili jednog roditelja, djecu koja imaju smetnje u fizičkom ili psihičkom razvoju, kao i za obitelji u kojima su oba ili samo jedan roditelj invalidi.

**Financiranje** socijalne zaštite, zaštite civilnih žrtava rata i obitelji s djecom, vrši se iz sljedećih sredstava: proračuna općine i županije (kantona), ulaganja osnivača ustanove za socijalnu zaštitu, osobnog sudjelovanja korisnika, legata, poklona i zaklada, kao i drugih izvora.

## 9. Socijalno osiguranje osoba koje ostanu bez posla

Dok prethodne kategorije stanovništva imaju pravo na socijalnu zaštitu, radnici koji iz bilo kojih razloga tuđom voljom ostanu bez posla imaju pravo na socijalnu sigurnost, jer su za vrijeme dok su radili uplaćivali za to odgovarajući doprinos. Drugim riječima, bili su osigurani od rizika nezaposlenosti. Njihov položaj mnogo je bliži radnom i socijalnom pravu zato što je njihova socijalna sigurnost povezana s radnim odnosom, njegovim trajanjem i prestankom. Zato radno i socijalno pravo posebnu pozornost pridaje socijalnoj sigurnosti osoba koje ostanu bez posla. Ovdje se ne radi o osobama koje nisu nikada radile pa su zbog toga nezaposlene i prijavili su se službi zapošljavanja radi iznalaženja zaposlenja, već samo o osobama koje su radile, plaćale doprinos i bile osigurane od rizika nezaposlenosti, pa su stjecajem po njih nepovoljnih okolnosti ostale bez posla. Svoju materijalnu sigurnost u takvom slučaju one vuku iz osiguranja od rizika prestanka radnog odnosa i nezaposlenosti.

Prethodno navedena materijalna i socijalna sigurnost podrazumijeva ostvarivanje dvije vrste prava: prava na novčanu naknadu i prava na doprinose za zdravstveno i mirovinsko-invalidsko osiguranje.

**Pravo na novčano naknadu** je oblik vremenski ograničenog materijalnog osiguranja koji nezaposlena osoba ostvaruje u službi za zapošljavanje prema mjestu prebivališta, a ako ga je zbog ratnog stanja napustila, onda u mjestu boravka. **Uvjeti** za ostvarivanje prava na novčanu naknadu kao oblik prestacije dosta su složeni. Osoba mora imati status nezaposlene, a njegova zakonska definicija vrlo je precizna i ograničena. Pored toga, osoba mora imati odgovarajuće razdoblje i gustoću uplaćivanja doprinosa za slučaj nezaposlenosti i, pored prijave, mora se redovito javljati službi za zapošljavanje. Pritom, važno je napomenuti da je ovo pravo povezano s razlogom prestanka radnog odnosa i da ga uopće ne može ostvariti osoba koja je svjesno pridonijela prestanku radnog odnosa ili je bez opravdanih razloga dobrovoljno napustila posao. **Status** neuposlene osobe kao prvi uvjet za ostvarivanje prava definiran je tako da osoba mora ispunjavati nekoliko afirmativnih, a također i suprotnih karakteristika. Afirmativne su sljedeće: 1. da je evidentirana u službi za zapošljavanje kao tražitelj uposlenja; 2. da aktivno traži uposlenje; 3. da je sposobna za rad i 4. da se prema propisima o radu može uposliti. Suprotne karakteristike i svojstva koja ne može ili ne smije imati su: 5. da osoba nije uposlena; 6. da ne obavlja samostalnu profesionalnu i gospodarsku djelatnost i 7. da nije redovit učenik ili student, odnosno da nije umirovljenik. Tek ona osoba koja ispunjava svih sedam navedenih elemenata kumulativno smatra se neuposlenom osobom, prema važećim federalnim propisima.

**Visina novčane naknade** ovisna je o dužini prethodnog staža osiguranja neuposlene osobe i visini prosječne plaće u županiji, ostvarene u prethodnom tromjesečnom razdoblju. Ostvarivanje prava na novčanu naknadu vremenski je ograničeno i traje najviše godinu dana od prestanka radnog odnosa. To pravo imaju samo osobe s preko 25 godina staža osiguranja, koje zbog toga imaju i najveći postotak od 40% prosječne plaće u županiji. Za osobe od 10 do 25 godina staža osiguranja pravo na novčanu naknadu traje devet mjeseci, a postotak je 35%, dok za osobe od osam mjeseci do 10 godina staža osiguranja pravo na novčanu naknadu traje šest mjeseci u postotku od 30%.

**Pravo na doprinos za zdravstveno i mirovinsko osiguranje** drugo je važno pravo iz ovog osiguranog rizika. Ostvaruje se prema propisima o zdravstvenom, odnosno mirovinsko-invalidskom osiguranju. Razlika je u tomu što pravo na zdravstveno osiguranje nije ograničeno i traje dok ne prestane status nezaposlene osobe, dok pravo na uplatu doprinosa za mirovinsko-invalidsko osiguranje ostvaruju samo one neuposlene osobe kojima nedostaje tri godine staža osiguranja za stjecanje prava na starosnu mirovinu. Naravno, ovo pravo pripada i neuposlenoj osobi koju je služba za zapošljavanje uputila na prekvalifikaciju ili dokvalifikaciju radi ponovnog zaposlenja i, naravno, samo dok to obrazovanje traje.

**Ostvarivanje, postupak i zaštita prava** neuposlenih osoba propisima su detaljno uređeni. Zahtjev se podnosi mjerodavnoj službi zapošljavanja, uz predočenje dokaza i u roku od 60 dana od dana prestanka radnog odnosa. Služba za zapošljavanje kao prvostupanjski organ o pravima odlučuje rješenjem protiv koje nezadovoljna osoba ima pravo žalbe drugostupanjskom Federalnom zavodu za zapošljavanje. Protiv njegova rješenja može se pred mjerodavnim sudom pokrenuti upravni spor.

**Gubitak prava na isplatu bilo kakve naknade nastaje u pet zakonom predviđenih slučajeva, odnosno ako je osoba:**

- a) bez opravdana razloga propustila dobiti odgovarajuće zaposlenje;
- b) bez opravdana razloga propustila školovanje ili stručnu obuku na koju je od službe za zapošljavanje upućena radi osposobljavanja za novo zaposlenje;
- c) prigodom podnošenja zahtjeva za ostvarivanje prava na novčanu naknadu dala neistinitu izjavu;
- d) podnijela netočan zahtjev za ostvarivanje novčane naknade;
- e) propustila obavijestiti službu za zapošljavanje o nastavku rada tijekom razdoblja u kojem joj je isplaćivana novčana naknada.

**Upravni i drugi nadzor nad zakonitošću rada službi i privatnih agencija za zapošljavanje** vrši federalno ministarstvo, a inspekcijski nadzor nad izvršenjem propisa o zapošljavanju i pravima za vrijeme nezaposlenosti vrši Federalna inspekcija rada.

#### 10. Stanje i mogući pravci reformi u oblasti socijalne zaštite

Bosna i Hercegovina, koja je s jedne strane zemlja u tranziciji, a s druge zemlja koja je nedavno izašla iz rata u kojem je preživjela katastrofalna razaranja i naslijedila veliku socijalnu bijedu i siromaštvo, bez izdašne međunarodne pomoći nije u stanju sama rješavati nagomilane socijalne probleme. Zato je međunarodna pomoć, osobito u prve dvije godine nakon Dayton, predstavljala osnovna vrela iz kojih su dolazila prijeko potrebna sredstva za socijalne potrebe. Vlastita izdvajanja iz javnih prihoda za ovu oblast simbolična su i uglavnom se odnose na izdržavanje ustanova socijalne zaštite i to primarno središta za socijalni rad i službi socijalne zaštite. Radna skupina za socijalnu politiku, koja je formirana poslije održane Konferencije o socijalnoj zaštiti, uspješno je raščlanila stanje pojedinih ugroženih skupina i ustanova te utvrdila niz korisnih sugestija i kvalitetnih preporuka za utemeljenje i razvoj nove i uspješnije socijalne politike. Ova je politika i socijalna zaštita, kao njezin nerazdvojni dio, u mjerodavnosti entiteta, a u Federaciji također i županija - kantona. To praktično znači da država BiH na razini središnje vlasti nema socijalnu funkciju, niti je u stanju preuzeti, rješavati i jamčiti odgovarajući socijalni položaj pojedinaca i skupina. Zbog toga ona ne može preuzeti ni odgovornost za temeljne egzistencijalne uvjete života i rada svojih građana.

Reforma socijalne zaštite sastavni je dio reforme cijelog društva. Ona mora biti tako koncipirana da se u daljnjem razvoju država i entiteti sve manje oslanjaju na međunarodnu pomoć, a sve više na vlastite resurse. Pritom, između ukupne gospodarske sfere, na jednoj, i socijalne sfere, na drugoj strani, valja postići optimalnu međuovisnost, koja će jamčiti ostvarivanje temeljnih prava i minimum egzistencijalne sigurnosti socijalno ugroženih kategorija stanovništva, ali također svesti socijalna davanja na razinu materijalnih mogućnosti tako što socijalna sfera neće biti teretom uspješnoga gospodarskog razvoja.

U tom smislu reforma se može odvijati u tri istodobna procesa. Prvi je razvijanje sadržaja podrške, pomoći i usluga, koje omogućuju preživljavanje najugroženijih pojedinaca i skupina i sanaciju nepovoljnih socijalnih posljedica rata. Drugi je prelazak

na tržišne uvjete privređivanja koji podrazumijevaju prilagodbu pojedinaca, obitelji i drugih društvenih skupina na socijalne, političke i ekonomske promjene, koje će zahtijevati što manje oslanjanje na državu i socijalne ustanove, a sve veće iznalaženje načina oslanjanja na vlastite izvore prihoda. Naravno da to neće biti lako, ali je to jedna od nužnosti koja se nameće objektivno i mimo naše volje. Treći proces je razvijanje strategija i dugoročnih planova socijalne zaštite u kojima će umjesto države i njezine intervencije svoje mjesto i ulogu sve više imati razne društveno - humanitarne organizacije i udruge. Ali, također i pojedinci koji se vlastitim sredstvima, radom i doprinosom mogu uključiti u široku frontu pomoći osobama s izraženim socijalnim potrebama.

#### LITERATURA:

1. N. Tintić, *Osnovi radnog prava*, Zagreb 1963.
2. B. Žepić, *Radno i socijalno pravo*, Split 2000.
3. V. Jelčić, *Socijalno pravo*, Zagreb 1982.
4. M. Učuru, *Socijalno pravo*, Zagreb 2000.
5. M. Stupar, *Socijalna politika*, Beograd 1963.
6. D. Lakičević, *Uvod u socijalnu politiku*, Beograd 1980.
7. V. Puljiz i dr. *Sustavi socijalne politike*, Zagreb 2000.

#### Zakonski propisi:

- Zakon o socijalnoj zaštiti, Sl. novine F BiH, br. 36/99.
- Zakon o posredovanju u zapošljavanju i socijalnoj sigurnosti neuposlenih osoba, Sl. novine F BiH broj 41/2001.

### SOCIAL WELFARE, HELP AND CARE FOR VULNERABLE PERSONS

#### Summary

The research of the complicated questions of social protection, social welfare policy, welfare state and public welfare of the groups and individuals with special needs, in the scope of jurisprudence and legal studies, are, in fact, under a wider subject of labor and social law. This is, firstly, because the positive legislation, norms, institutes, categories and substance, of all legal branches, are the most in common with labor and social law.

For the understanding of these questions, relations and processes, it is of special significance to define the terms such as social welfare policy, social protection, social insurance, public welfare etc. Also, it is very important to fix the boundaries of one's area and content.

It is particularly important to fix the borders between social welfare policy and social law. This overlap derives from wider interpretation of the social welfare policy as a skill of governing social institutions, affairs, processes and relations, and as such providing for social sphere of the society. Labor and social law elaborates labor

legislation and other provisions and validity of particular normative solutions. Success of social welfare policy, such as pre-providing for social conflicts, as well as successful conflict resolution - when they emerge in society as social tensions or rebellion, depends very much on Labor and social law. Because of that, we here specially point to principles and objectives of social welfare policy, as the most effective mean of implementation.

Social welfare of groups and individuals with special needs, which they are not able to realize by themselves, is very important issue in a modern state. It is also in the scope of European constitutional tradition. Without successful social welfare policy and social welfare, a contemporary state cannot be called a state of rule of law or social state, and without that it is impossible to become a welfare state. That's why it is so important to emphasize this issues and it's bearers, basic right, which state should guarantee to groups and individuals with special needs, which they are not able to realize by themselves. Special care should be provided for civilian war casualties, families with children, and unemployed persons.

In the Bosnia and Herzegovina, situation with social welfare policy, social protection, social insurance and public welfare, is very complicated and unlikely to be solved. Inherited underdevelopment, and status of a post-war, transitional society, unproportional increase of impoverished people is even more complicated with the fact that BH, in the level of central government, doesn't have effective social function, and cannot claim responsibility for the situation and position of socially endangered groups and it's citizens.

Reform of the entire social sphere and the increasing need for leaning on one's resources is a necessity. That reform is a significant part of the reform of the society as a whole, and they need to be harmonized. It is specially important to establish the best possible relation with economy and financial reforms. These subjects demand a cautious and scientifically elaborated approach.