**Odjel za međunarodni razvoj UK**

# BOSNA I HERCEGOVINA

# REFORMIRANJE SISTEMA I STRUKTURA CENTRALNIH I LOKALNIH REŽIMA SOCIJALNE POLITIKE

**Broj Ugovora CNTR 00 1629A**

## ZAOKRUŽENI IZVJEŠTAJ PREGLEDA I ANALIZE NA OPŠTINSKOM NIVOU

## DOKUMENT ZA KONSULTACIJE

11. oktobar, 2002.


Birks Sinclair & Associates Ltd.
Mountjoy Research Centre
Durham
DH1 3SW
United Kingdom

Telefon: 00-44-191-386-4484
Faks: 00-44-191-384-8013
E-mail: Office@Birks-Sinclair.com
Web stranica projekta (Engleski jezik) :
www.Birks-Sinclair.com/BiH.htm

Nezavisni biro za humanitarna pitanja (IBHI)
Šacira Sikirića 12
71000 Sarajevo
Bosna i Hercegovina

Telefon/Faks: 00 387 33 219 780/ 1/
00 387 33 268 750
E-mail: Bosna2@ibhibih.org
Web stranica projekta (lokalni jezik) :
www.ibhibih.org

U saradnji sa
Europskim institutom za socijalne usluge
Keynes College
Univerzitet Kenta u Canterburyju
Canterbury
Kent CT2 7NP

Telefon: 01227 823 038
Faks: 01227 827 246
E-mail: EISS-Group@ukc.ac.uk

Ovaj dokument je rezultat projekta koji financira Odjel za međunarodni razvoj UK (DFID). Stavovi izraženi u ovom dokumentu nisu neizostavno stavovi DFID-a.

# IZVRŠNI SAŽETAK

# IZVJEŠTAJ O PREGLEDU INSTITUCIONALNIH STRUKTURA I SISTEMA ZAOKRUŽENI IZVJEŠTAJ PREGLEDA I ANALIZE NA OPŠTINSKOM NIVOU

## DOKUMENT ZA KONSULTACIJE

### Ciljevi i fokus projekta

Ovaj izvještaj je dio DFID-ovog (Odjel za međunarodni razvoj UK) programa reforme socijalne politike i njene implementacije u Bosni i Hercegovini (BiH). ***Cilj programa*** je "jačanje režima socijalne politike u BiH na centralnom i lokalnom nivou" i promoviranje "efektivne i efikasne socijalne politike na svim nivoima, koja je fiskalno održiva, koja pokazuje socijalne inovacije i koja doprinosi umanjivanju siromaštva, nejednakosti i socijalne isključenosti."

***Neposredni ciljevi*** su:

- jačanje opštinske i kantonalne (u Federaciji Bosne i Hercegovine – FBiH) uprave u oblasti socijalne politike i poboljšavanje pružanja socijalnih usluga i
- stimuliranje i osposobljavanje Partnerstva na nivou zajednice (PNZ) i Projekata aktivnosti u zajednici (PAZ) između aktera građanskog društva i opština u četiri pilot oblasti.

***Fokus ovog izvještaja*** je:

- ispitivanje oblika pružanja socijalne zaštite na nivou opštine i zajednice u BiH i
- prezentacija preporuka za reformu koje se zasnivaju na idejama iz opštine i zajednice.

Ovaj izvještaj predstavlja:

- usaglašene zaključke iz analize oblika pružanja socijalne zaštite na nivou opštine i zajednice u BiH – pružanje novčanih potpora i usluga i financije – koja se zasniva na sudjelovanju svih glavnih učesnika. To je urađeno na osnovu šestomjesečne analize urađene zajedno s glavnim lokalnim učesnicima u četiri pilot opštine: Banja Luka i Trebinje (Republika Srpska – RS) i Zenica i Gornji Vakuf-Uskoplje (FBiH), i
- prezentacija niza odobrenih preporuka za reformu i razvoj na opštinskom nivou, koji se zasnivaju na idejama glavnih lokalnih učesnika, čija namjena je poboljšavanje efektivnosti i održivosti socijalnih usluga, socijalne zaštite i njihovog financiranja na nivou opštine.

### Priroda preporuka

Većina preporuka će biti isprobana u četiri opštine tokom naredne tri godine. Neki od prijedloga su dati na razmatranje u kontekstu reforme socijalne politike na entitetskom i kantonalnom nivou. Dalja razrada ovog dokumenta i preporuka biće urađena kad:

- se intenzivira implementacija projekta u četiri pilot opštine;
- se razmijene mišljenja s drugim inicijativama – Podrška finske vlade socijalnom sektoru (SSSP) i DFID-ov "Projekt post-privatizacijskog restrukturiranja preduzeća (PPPRP)";
- novi podaci postanu dostupni – iz Ankete o mjerenju životnog standarda (LSMS), Strategije za umanjivanje siromaštva (SUS), DFID–ove Panel studije (SPID) i Kvalitativnih studija;
- Strategija za umanjivanje siromaštva (SUS) pređe na implementaciju;
- se Tim Svjetske Banke (SB) za pregled socijalne politike, u okviru Kredita za tehničku pomoć socijalnom sektoru (SOTAC), mobilizira za rad na nivou entiteta i kantona u FBiH.

**Strateško tempiranje pregleda na opštinskom nivou**

Do sada, u poratnoj BiH, postoji veoma mali broj analiza:

- praktičnih okolnosti i kapaciteta pružanja socijalne zaštite na nivou pružanja socijalnih usluga u opštini;
- onoga u šta su se razvili mehanizmi socijalne zaštite za pružanje usluga u okviru Opšteg okvirnog sporazuma za mir (OOSM, Dodatak 4, Ustav BiH, "Daytonski sporazum"), sa svojom kombinacijom međunarodne humanitarne i budžetske pomoći, i ograničenih domaćih financija;
- načina na koji socijalna politika na nivou entiteta, zasnovana na kategorizaciji umjesto na pojedinačnim potrebama, olakšava usmjeravanje potpora i usluga na opštinskom nivou ili
- viziju održive budućnosti socijalne zaštite zasnovane na idejama lokalnih učesnika.

Postoji hitna potreba da se zadovolji želja za reformom socijalne politike koja potiče s nivoa opštine, radi održanja kredibiliteta, s obzirom na:

- pomoć međunarodnih donatora koja je u opadanju – uključujući humanitarnu pomoć i podršku budžetu – uprkos Kreditu Svjetske banke za prilagođavanje socijalnog sektora (SOSAC) i
- ustrajno poratno siromaštvo, nejednakost i socijalnu isključenost uz povećano nezadovoljstvo sa procesom reforme.

**Priroda procesa pregleda i analize koji su korišteni za ovaj izvještaj**

Konsultacije, koje se zasnivaju na sudjelovanju svih glavnih učesnika, bile su fokusirane na:

- Centre za socijalni rad (CSR) i prateće opštinske odjele;
- MZ (mjesne zajednice – "vijeća lokalnih zajednica" ili "upravne jedinice");
- lokalne i međunarodne ne-vladine organizacije (NVO);
- ustanove za smještaj koje pružaju socijalne usluge;
- korisnike;
- predstavnike privatnog sektora i
- ostale javne ustanove, na primjer, ministarstvo za zdravstvo, policija i sudske vlasti.

U svakoj opštini je procesom pregleda upravljao Upravni odbor projekta (UOP) a, na nivou Entiteta, Grupa za koordinaciju Projekta (GKP).

**Ciljna grupa ovog izvještaja**

Ovaj izvještaj, koji je fokusiran na nivo opštine, namijenjen je:

- Centrima za socijalni rad (CSR) i opštinskim odjelima za financije, zdravstvo, pravne poslove, upravne organe na nivou zajednice, MZ i NVO i građanske organizacije;
- kantonima, u FBiH, ministarstvima za socijalnu zaštitu, boračka pitanja; penziono osiguranje i osobe sa ograničenim sposobnostima;
- entitetskim vladama, posebice ministarstvima koja su zadužena za socijalnu zaštitu, uključujući ministarstva za rad, boračka pitanja i ministarstva koja se fokusiraju na bazu prihoda za socijalnu zaštitu;
- državi BiH – Ministarstvu za inostranu trgovinu i ekonomske odnose (MITEO), jer:
    - je MITEO zaduženo za razvoj SUS-a;
    - je politika socijalne zaštite, iako je ona funkcija entiteta po Daytonskom sporazumu, od suštinskog značaja na nivou države u direktnom sprječavanju socijalne isključenosti i povećane podložnosti socijalnim nemirima;

    - socijalne potpore, usluge i zaštita moraju biti organizirani u jednu stimulativnu strukturu koja pospješuje ekonomske aktivnosti i umanjuje neefikasnost i lošu identifikaciju osoba koje su zaista u stanju socijalne potrebe;
    - je MITEO odgovorno za koordinaciju međunarodne politike podrške i
- procesu SUS-a i međunarodnoj zajednici donatora, Uredu Visokog predstavnika (OHR), Međunarodnim inostranim investicijama (IFI) i vladama koje su bilateralno angažirane sa BiH.

## ANALIZA TRENUTNOG STANJA

### Četiri opštine: izazov

Pilot opštine su pretrpjele velike poremećaje. Na primjer, ***Banja Luka*** je 1991. godine imala 195700 stanovnika (55% Srba, 15% Bošnjaka, 15% Hrvata i 16% ostalih). Trenutno stanovništvo broji 193200 stanovnika, od kojih je 92% Srba.

Stope nezaposlenosti i zavisnosti su visoke. Na primjer, ***Zenica*** ima 18200 penzionera i otprilike 3500 osoba-invalida rada. Postoji 26000 zaposlenih osoba i otprilike 9000 civilnih žrtava rata. Broj zaposlenih u industriji čelika je pao sa 23000 na 3000. U 2001. godini, registrirano je 14600 nezaposlenih osoba, sa dodatnih 5000 radnika "na čekanju".

Procjene nalažu da skoro 78000 osoba, ili 60% ukupnog broja stanovnika Zenice, predstavlja potencijalne korisnike socijalne zaštite. U stvarnosti, samo 591 korisnik prima osnovnu novčanu pomoć putem CSR. Mjera u kojoj ovi brojevi predstavljaju stvarnu potrebu je tema koju će ovaj projekat nastaviti da istražuje.

### Centri za socijalni rad (CSR)

Tri od četiri pilot opštine imaju CSR. U ***Gornjem Vakufu-Uskoplju***, većinu funkcija CSR obavlja Odjel za zaštitu boraca i invalida, socijalnu zaštitu i raseljene osobe (OZBISZRO). CSR se financiraju iz opštinskih budžeta u RS i iz budžeta kantona i opština u FBiH.

CSR, prema zakonu:

- vrše procjenu potreba, obrađuju slučajeve i vrše isplatu potpora socijalne pomoći (socijalna sigurnost, izvanredna pomoć i druge vrste stalne novčane pomoći ili dotacija) i
- obezbjeđuju smještaj, nadgledanje i savjetodavne usluge za starije osobe, odrasle osobe sa ograničenim sposobnostima, djecu sa posebnim potrebama, pitanja starateljstva, slučajeve razvoda braka i prava maloljetnika.

Osoblje CSR trenutno troši najviše vremena na obradu isplata. Pružanje usluga je ograničeno. CSR imaju mješavinu stručnog i administrativnog osoblja. CSR imaju Upravne i Nadzorne odbore koje sačinjavaju politički izabranici i predstavnici osoblja. Budžet CSR pokriva troškove osoblja, tekuće troškove, usluge socijalne zaštite i novčane potpore.

### Uloga opštine u pružanju socijalne zaštite

Osim CSR, opštine doprinose socijalnoj zaštiti svojih građana kroz:

- posebnu pomoć za ugrožene grupe ;
- financiranje lokalnih NVO, kao što su Crveni krst i udruženja osoba sa ograničenim sposobnostima, i
- izvanredne hitne isplate.

Varijacije u praksama pilot opština odražavaju nedostatak dosljednosti i različite budžete po glavi stanovnika.

**Mjesne zajednice (MZ)**

MZ, upravne jedinice ispod nivoa opštine, zadržane su i u FBiH i u RS, s malim brojem zaposlenih, mrežom dobrovoljaca – koji ponekad povezuju – građane i CSR i predstavljaju sredstvo za mobiliziranje i usmjeravanje sredstava na lokalnom nivou.

**Lokalne NVO, organizacije na nivou zajednice (ONZ) i ostali ne-državni akteri**

Međunarodne i lokalne NVO, ONZ, lokalne grupacije, vjerske zajednice i privatni sektor obuhvataju nove poratne aktere i tradicionalne grupe, koji doprinose kombinaciji pružanja socijalnih usluga. Svi su sputani u svom radu nejasnim zakonskim i poreskim okvirnim načelima u oba entiteta.

***Međunarodne NVO*** su se uglavnom povukle iz pilot opština, uz određene poremećaje. ***Lokalne NVO*** još uvijek zavise od međunarodnih donacija koje se smanjuju i raspodjeljuju više prema lokalnim inicijativama nego prema potrebama. Neke NVO su uključene u inovativne programe, kao što je kućna njega.

Postoji veoma ograničen ***privatni sektor pružanja*** pomoći u domovima za smještaj ili drugim oblastima, ali se privatna obdaništa i stručne usluge proširuju. Poduzetnici iz privatnog sektora i državna preduzeća (DP) doprinose socijalnoj zaštiti u naturi i sa fondovima.

**Sveukupno na opštinskom nivou**

Oko 1400 osoba prima redovne mjesečne novčane potpore socijalne zaštite u četiri pilot opštine. To čini nešto ispod 0,4% ukupnog stanovništva tih opština. Dodatnih 1350 korisnika prima povremene diskrecione potpore i usluge socijalne zaštite. To ukazuje na činjenicu da širom BiH (izuzev velikog broja korisnika i visokog nivoa potpora koje se isplaćuju u Sarajevu) oko 30000 osoba (i njihovih porodica) u RS i FBiH prima potpore od opštinskih službi za socijalnu zaštitu. Potpore koje se isplaćuju iznose između 30 i 56 KM (13 do 25 USD) mjesečno.

**SOCIJALNA ZAŠTITA, KANTONI (FBIH) I ENTITETI**

Broj korisnika opštinske socijalne zaštite je mali, a novčane potpore su male po obimu u odnosu na isplate putem direktnih transfera iz kantona i entiteta.

U FBiH, broj ***boraca i invalida*** koji primaju potpore iznosi 102500, od čega je 46000 ratnih invalida. U RS, broj boraca iznosi 91100 (mart, 2002.). Oko 17500 osoba u FBiH je klasificirano kao osobe sa civilnim invaliditetom i primaju potpore socijalne zaštite.

Broj korisnika koji su klasificirani kao osobe sa civilnim invaliditetom u RS iznosi 14900. U FBiH, 7300 osoba je klasificirano kao civilne žrtve rata i primaju potpore, a preko 4000 osoba u RS je klasificirano kao civilne žrtve rata.

U FBiH ima 290000 ***civilnih penzionera*** (mart, 2002.), od kojih 49500 prima invalidsku penziju (april, 2002.). U RS ima 188500 penzionera (mart, 2002.), od kojih 36700 prima invalidsku penziju (februar, 2002.).

U FBiH, ***dječiji dodaci*** se isplaćuju na kantonalnoj osnovi. Oko 37900 djece (2000.) u 21000 porodica prima dječiji dodatak u FBiH. Od tih porodica, 19648 je u Sarajevskom kantonu. Svaka porodica prima između 16 i 24 KM (7 i 11 USD) mjesečno u Sarajevu.

U FbiH, 8 kantona ne isplaćuje dječije dodatke.

U RS, broj porodica koje primaju dječiji dodatak iznosi 25900 (april, 2002.).

**Nedostatak podataka za politiku socijalne zaštite na nivou opštine**

Uređivanje troškova na nivou opštine unutar nekog konteksta je teško jer:

- nema saglasnosti po pitanju granice siromaštva i nema sporazuma o veličini ciljane populacije koja pati zbog siromaštva u prihodima i nema profila osoba koje se nalaze ispod granice siromaštva, i
- nije moguće procijeniti postotak siromašnih osoba do kojih dospijevaju opštinske socijalne usluge i isplate. Stoga nije moguće:
    - procijeniti efekat opštinskih potpora i usluga na umanjivanje siromaštva, ili
    - ocijeniti njihov uticaj na umanjivanje socijalne isključenosti.

Stoga još uvijek nije moguće procijeniti mrežu socijalne sigurnosti sa osnovom u opštini.

Niti se može racionalno suditi o efektivnosti mješavine oblika socijalne pomoći koju pruža opština sa svojim:

- naglaskom na isplate novčane pomoći, usmjerene na povremenu novčanu pomoć umjesto na diskrecione jednostavne isplate, s ciljem ublažavanja krize među ugroženim osobama, i
- ograničenim pružanjem socijalnih usluga i praktično nepostojećim preventivnim zbrinjavanjem.

**Razumna osnova za nastavak reforme na nivou opštine**

Premda su opštinske potpore socijalne zaštite:

- prilično mali dio u cjelokupnom sistemu isplata putem direktnih transfera u oba entiteta;
- one ipak obezbjeđuju isplate putem direktnih transfera koje su najtačnije ciljane na siromaštvo i koje imaju najjasniju funkciju umanjivanja siromaštva, uprkos lošem identificiranju i nedovoljnoj pokrivenosti; i
- one zaista pokušavaju da, kroz CSR i njihove partnere, obezbijede usluge za osobe čiji položaj se čini najugroženijim; a, osim toga,
- slaba je vjerovatnoća da potpore i usluge potpuno odgovaraju stvarnoj potrebi, uprkos prihodima iz nezvaničnog sektora i drugim mehanizmima snalaženja koji su tako visoko razvijeni u BiH.

## KRETANJE KA VIZIJI REFORME

Referenca na najbolju praksu u EZ, uz lokalne prilagodbe, nalaže reformu na opštinskom nivou radi olakšavanja:

- kretanja ka fleksibilnosti sistema socijalne zaštite na nivou opštine;
- efektivnog ciljanja akutne potrebe i
- poboljšane mješavine potpora i usluga, radi umanjivanja zavisnosti.

To će pokrenuti proces koji će pospiješiti efikasnost opštinskih mreža sigurnosti u oba entiteta prema uglavnom zajedničkoj opštinskoj viziji budućeg pružanja socijalne zaštite na nivou opštine u BiH, koja će obuhvatati aspekte najbolje prakse iz EZ i realizam po pitanju postojećih sredstava. Ova vizija će:

- sadržavati sistem zasnovan na klijentu, sa uslugama zasnovanim na pojedinačnim planovima za zbrinjavanje;
- praviti pojedinačne planove za zbrinjavanje na osnovu savjetovanju s pojedinačnim klijentima;
- imati odgovarajuću ravnotežu između novčanih potpora i socijalne zaštite, što stvara jedan sveobuhvatan spektar zaštite s preventivnim aktivnostima i ciljanim davanjem novčanih

potpora. Na ovaj način, redovne novčane isplate socijalne sigurnosti stvorile bi sigurnosnu mrežu za krajnji slučaj;
- omogućiti svim agencijama i akterima u zajednici da doprinose zbrinjavanju, u skladu s potrebama klijenta i u skladu s fleksibilnom primjenom svojih komparativnih prednosti,;
- biti planirana, kroz pristup koji promovira plan zbrinjavanja u zajednici, putem postizanja saglasnosti na opštinskom nivou i na nivou zajednice, kroz višegodišnju strategiju dogovorenu po svim sektorima;
- iskoristiti ograničene izvore sredstava time što je usko ciljana na najugroženije osobe i osobe u stanju najveće potrebe i integrirana u širi okvir isplata putem direktnih transfera koje obezbjeđuju Entiteti;
- biti integrirana u druge opštinske usluge i socijalne programe, s fokusima na obrazovanje i obuku, otvaranje novih radnih mjesta, zakon i sudstvo i druge socijalne usluge; i
- uzeti u obzir, u punoj mjeri i javno, šire entitetske i kantonalne (u FBiH) isplate putem direktnih transfera, tako da siromaštvo i stvarna potreba mogu biti efektivno ciljani.

**Postojeće prepreke na putu ka prelasku na viziju**

Opšti nedostaci, koje treba prevazići da bi se krenulo prema viziji, obuhvataju:

- pravnu osnovu i "pravila" socijalne zaštite za novčane potpore i usluge, koji su suviše ograničavajući, složeni ili zastarjeli, i koji datiraju iz 1984. i iz jednog drugačijeg okruženja;
- prirodu novog zakona, posebice u RS, koji je suviše detaljan i vodi ka procesima koji su:
    - suviše spori uprkos efektivnoj upravi i dobrim namjerama;
    - kraj u vlastitom pravu, umjesto sredstvo za olakšavanje kraja – ublažavanje negativnih posljedica siromaštva i socijalne isključenosti;
- primjenu kategorizacije potencijalnih korisnika i prava koja – uz ograničene budžete – dovodi do:
    - isplate malih suma suviše velikom broju korisnika;
    - usmjeravanja isplata koje je ograničeno prirodom kategorija i kategorizacije, umjesto da se zasniva na ocjenama relevantnih okolnosti pojedinačnih klijenata;
- pružanje socijalne zaštite koja je suviše zasnovana na ustanovama i pogonjena ponudom, umjesto da je fokusirana na moderne metodologije zasnovane na klijentu;
- nastavljenu tendenciju opština da razmišljaju u prilično uskim okvirima planiranja po sektorima, umjesto u okvirima planiranja sa osnovom u zajednici ili integriranog planiranja;
- nejasnoće, čak i suprotnosti, u dodjeljivanju prava na kategorije u zakonima i propisima;
- pravni prekid između entiteta (i kantona) i opštine koji je uzrok neizvjesnosti i napetosti – na primjer, troškovi smještaja u ustanove se plaćaju na entitetskom (ili kantonalnom) nivou, ali su odgovornosti za provođenje smještaja u ustanove na opštinskom nivou;
- nemogućnost opštine (i viših vlasti) da:
    - odrede prihode iz nezvanične privrede i tako precizno usmjere potpore, ili
    - da prikupljaju porez iz nezvanične ekonomije i tako u potpunosti financiraju prava na isplatu potpora.

**Nasljeđe: inercija prakse bivšeg socijalističkog sistema**

Napredak u socijalnoj politici u nekim opštinama je značajan, ali spontana reforma nije niti raširena niti brza. Snažna ograničenja nalaze se u pristupima tranziciji, naročito u zakonskim i proceduralnim pristupima:

- u postojećem zakonskom i revizionom okruženju je lakše primjenjivati pravila nego primjenjivati donošenje odluka na osnovu procjene;
- primjenjivanje diskrecije je podložno osporavanju, naročito kad zakoni određuju specifične aktivnosti umjesto da obezbjeđuju olakšavajuća okvirna načela;

- financiranje iz opština, i financiranje za druge oblike pomoći s viših nivoa vlade, vrše pritisak da granice između linija raspodjele sredstava ostanu nepromijenjene;
- postoji snažno protivljenje premještanju sredstava između budžetskih linija,
- pregledanje računa se fokusira na pravila umjesto na ciljeve;
- nedostatak pravovremenog reagiranja viših nivoa vlasti na pitanja sa nivoa zajednice i
- uvjerenje da su zakoni, administracija i financije kraj sami po sebi, umjesto da budu sredstva kroz koja klijenti i krajnji korisnici primaju usluge koje javnost želi da oni imaju.

Preporuke i procesi ovog Projekta se direktno bave ovim preprekama.

**Ukupna ocjena i ključna pitanja**

Uprkos ovim ograničenjima, slika socijalne zaštite na opštinskom nivou u BiH je slika u kojoj:

- postoji više financijskih izvora nego što je bilo vidljivo u prvoj inspekciji;
- je korištenje izvora iskazano manje efikasno nego što je potrebno zbog krutosti u sistemu. To izaziva zabrinutost kad:
    - po zakonskim i drugim definicijama sigurno postoje nezadovoljene potrebe koje su temeljne;
    - je ciljanje potpora i usluga loše;
    - se neke usluge – koje se traže u okviru najbolje prakse – pružaju gotovo nikako;
- je osoblje visoko kvalificirano i posvećeno poslu, ali ima zastarjelu bazu znanja;
- su inovativne aktivnosti ograničene krutim zakonskim okruženjem i
- stalni troškovi i troškovi ustanova prilično visoki.

**PREPORUKE ZA REFORMU NA NIVOU OPŠTINE**

Preporuke, sa praktičnim ciljevima, se fokusiraju na opštinu. Mnoge od ovih preporuka se trenutno provjeravaju u praksi u fazi implementacije ovog projekta.

**Promoviranje pristupa zasnovanog na klijentu unutar okvirnih načela planiranja sa osnovom u zajednici**

Opšti poticaj za reformu je kretanje svih glavnih učesnika ka jednom obliku najbolje prakse u EZ, pristupu zasnovanom na klijentu, u kojem su sve potpore, procjene i usluge:

- zasnovane na planovima pojedinačne njege, utvrđenim kroz savjetovanje s klijentima;
- oblikovani jednom cjelovitom procjenom pojedinačnih okolnosti klijenata i potencijalnih klijenata, umjesto kruto određeni u sistemu kategorizacije prava;
- zasnovani na pojedinačno skrojenim planovima radi obezbjeđivanja najbolje mješavine potpora i usluga;
- fokusirani na jednakost pojedinačnog pristupa sistemu, djelomično putem obezbjeđivanja da usluge koje pruža CSR postoje čak i tamo gdje CSR ne postoji, i
- uspostavljeni tako da se izvori sredstava mobiliziraju kroz jedan integrirani pristup dobavljačima sredstava i usluga u pristupu koji se zasniva na zaštiti u okviru zajednice.

**Usmjeravanje potpora i usluga prema potrebama**

Glavni učesnici u BiH treba da usmjeravaju sredstva koja imaju na opštinskom nivou na osobe koje su najugroženije i koje imaju najveću potrebu. Postojeća struktura mjesečnih isplata socijalne pomoći je dobra osnova za budući razvoj sigurnosne mreže za najugroženije osobe kad više sredstava bude dostupno. U međuvremenu, treba povećati korištenje diskrecionog plaćanja (jednokratna i izvanredna pomoć), koje treba biti:

- ko-ordinirano među agencijama i povezano sa širim sistemom isplata putem direktnih transfera;
- zasnovano na jasnim kriterijima ustanovljenim u konsultaciji sa svim interesnim sferama;
- zasnovano na procjenama pojedinačnih potreba klijenta i radu zasnovanom na pojedinačnim slučajevima;
- javno i s jasnim sistemom podnošenja pritužbi i
- povezano sa mješavinom usluga radi umanjivanja zavisnosti na najmanju moguću mjeru.

**Promoviranje kompaktne mješavine usluga i potpora**

Reforme koje se uvode trebaju biti koraci prema viziji jedne podešene ravnoteže između novčanih potpora i socijalne zaštite, u okviru spektra njege koji se odlikuje preventivnim djelovanjem, fleksibilnim aranžmanima i nizom opcija za zaštitu staratelja, dnevni boravak i njegu u zamjenskim porodicama.

Treba primijeniti načelo otpuštanja klijenata iz ustanova radi van-institucionalne njege i, u okviru ustanova za smještaj, preduzeti korake ka daljem unapređenju kvaliteta njege, što treba obuhvatati:

- razvijanje ciljeva i pojedinačnih programa njege za klijente ustanova;
- usvajanje takvih programa njege kroz strukture planiranja u okviru zajednice;
- uvođenje redovitih zvaničnih revizija;
- povećavanje zajedničkog rada među osobljem;
- poboljšavanje kontakta između klijenata ustanova i njihovih porodica;
- alternativni smještaj za osobe koje mogu biti smještene drugdje i
- revizije krutih pravila na osnovu kojih se troše budžeti ustanova.

Upravni procesi ugovaranja i plaćanja ustanovama i pojedinačne uloge entiteta, kantona (u FBiH), CSR i ustanova bi trebali biti razjašnjeni, radi pojednostavljenja i udruživanja stručne i financijske odgovornosti s interesima klijenata i radi uspostavljanja sistema opšte odgovornosti.

**Promoviranje razvoja ustanova i unapređenje partnerstva**

Sve organizacije uključene u socijalnu zaštitu na opštinskom nivou trebaju doprinositi zaštiti u skladu s potrebama klijenata i zajednice, kroz fleksibilnu primjenu njihovih komparativnih prednosti, kroz:

- definiranje, uspostavljanje i unapređenje zvaničnih odnosa među ustanovama;
- razvijanje zvaničnih i nezvaničnih struktura i procesa za saradnju radi izbjegavanja udvostručavanja i radi postizanja jedinstvenosti i
- stimuliranje jednog cjelovitog pristupa kroz razvijanje partnerstva u okviru zajednice.

Prioritet je promoviranje institucionalnog razvoja CSR kroz:

- pročišćene opise poslova, obučavanje osoblja i fleksibilnije planiranje rada;
- povećanu ulogu upravnih odbora, sa obučavanjem članova;
- razvijanje lokalnih osnova za financiranje;
- olakšavanje partnerstva i vodstva u pristupima socijalnoj politici u okviru zajednice i
- korištenje CSR kao mjesta za razmjenu podataka o korisnicima.

MZ treba bolje uključiti u opšta okvirna načela pružanja usluga. MZ trebaju:

- sarađivati sa NVO, posebice u izradi socijalnih karata koje prikazuju potrebe, i
- obezbijediti uslove za rad dobrovoljaca kao najistaknutijih činitelja socijalne zaštite u zajednicama.

Lokalne NVO i ONZ treba osnažiti s ciljem preuzimanja veće uloge u pružanju socijalnih usluga na nivou opštine, kroz:

- njihovu povećanu prisutnost na svim nivoima sistema socijalne zaštite;
- obezbjeđivanje širih konsultacija u pristupu u okviru zajednice;
- jačanje Foruma NVO;
- raznolikost izvora financiranja za lokalne NVO sa javnom konkurencijom, konkurentnim sudjelovanjem u licitacijama za izvođenje radova i jasno nadgledanje i ocjenjivanje usluga koje pružaju NVO i
- jačanje sposobnosti lokalnih NVO u upravljanju projektima i financijama.

**Unapređenje koherentnog planiranja u okviru nivoa i među njima**

Treba razviti planove socijalne zaštite kroz postizanje saglasnosti na nivou zajednice, kroz višegodišnju strategiju koja može biti implementirana po sektorima, u smislu veza sa obrazovanjem i obučavanjem, otvaranjem novih radnih mjesta, zakonodavstvom i sudstvom i drugim socijalnim uslugama, sa godišnjim planovima rada.

Ovaj projekt će modelirati i isprobati ovakav pristup kroz davanje podrške svakoj opštini u stvaranju i implementiranju Opštinskih planova razvoja socijalne zaštite (OPRSC), koji će biti implementirani kroz Opštinski plan rada.

To će usmjeriti fokus režima opštinske socijalne politike na dobrobit klijenata, kroz pokazivanje:

- rezultata u socijalnoj zaštiti koje treba ostvariti tokom perioda od tri do pet godina;
- prioriteta i razloga koji stoje iza njih;
- potrebnih resursa i doprinosa socijalnoj zaštiti koje daje cijela zajednica i
- aktivnosti koje će poduzimati pojedini učesnici.

Ona će biti objavljena, analizirana kroz konsultacije sa svim učesnicima i prenošena na sljedeći nivo svake godine i implementirana u okviru ovog projekta, dok projekt prerasta u održive strukture za planiranje zaštite u okviru zajednice.

**Promocija okvirnih načela kvaliteta, odgovornosti, javnosti rada i efikasnosti**

Upravni odbori svih organizacija socijalne zaštite (naročito CSR) trebaju djelovati u ime opštinskih vlasti i:

- doprinositi određivanju pravaca strategija i uključivanju tih strategija u planove rada;
- ustanoviti načela i prakse partnerstva i pristup na nivou zajednice;
- pregledati rezultate i kvalitet rada na osnovu izvještaja i nezavisnog posmatranja i
- objavljivati rad u široj zajednici i tražiti povratne informacije od klijenata.

Članovi upravnih odbora CSR i drugih ustanova socijalne zaštite trebaju biti birani i obučavani u skladu s tim funkcijama.

Za sve organizacije socijalne politike, na svakom operativnom nivou treba dati prioritet razvijanju standarda – mjera kvaliteta, efikasnosti, jednakosti pristupa i održivosti. Njih treba:

- posmatrati kao osnovu za buduće sveobuhvatne standarde, koji će biti progresivno razvijani;
- razvijati skupa sa svim relevantnim interesima;
- ugraditi u planove i iskoristiti u ocjenjivanju planova;

- iskoristiti za usmjeravanje i ocjenjivanje rada osoblja i dobrovoljaca i
- iskoristiti u pregledanju računa.

Nezavisno pregledanje računa treba biti poboljšano. Ono treba biti fokusirano na:

- oblasti najvećeg rizika;
- ocjenjivanje uspjeha u ostvarivanju planiranih ciljeva i rezultata, ne samo na primjenjivanje pravila i usko definirano financijsko poštenje, već i isključivanje mogućnosti diskriminacije u okviru socijalne zaštite.

**Promoviranje olakšavajućih zakonskih i financijskih okvirnih načela**

Treba osigurati usklađivanje, sinkronizaciju i pojednostavljenje zakonskih i financijskih okvirnih načela unutar oba entiteta radi olakšavanja tranzicije, s pojednostavljenim uputstvima o smjernicama i propisima. Ovo pojednostavljenje mora uključiti promjenu u duhu zakona i njegove primjene, tako da okvirna načela:

- postanu fleksibilnija, radi poticanja lokalnog razvoja unutar entitetskih ili kantonalnih okvirnih načela;
- olakšaju pristup zasnovan na klijentu i
- potaknu pružanje diskrecione socijalne zaštite u okviru seta standarda upravljanja.

Financijski sistemi trebaju biti izmijenjeni s ciljem omogućavanja fleksibilnosti i premještanja sredstava između budžetskih linija, u slučajevima kad će to dati bolje rezultate ili poboljšati efikasnost. Saglasnost za to treba tražiti od kantonalnih (u FBiH) i entitetskih vlasti. Izvori financiranja ne bi trebali nametati vještačka ograničenja iskustvima raspoloživih izvora sredstava za socijalnu zaštitu.

Treba promovirati pristup u implementaciji socijalne politike, koji je zasnovan na shvatanju da zakon, uprava i financije ne predstavljaju kraj sami po sebi, već da trebaju obezbijediti da korisnici dobijaju isplate i usluge na koje imaju pravo, radi olakšavanja rentabilnog ublažavanja negativnih posljedica siromaštva i isključenosti.

Ovaj projekat će:

- zagovarati takve promjene i identificirati suprotnosti i nejasne oblasti u sistemu;
- promovirati korištenje iskustava naučenih u lokalnom okruženju i standarde i procedure kreirane u okviru opštine, i potaknuti opštine da:
    - u FBiH rade aktivnije na razvijanju važećeg kantonalnog zakona o socijalnoj zaštiti i da utiču na njega;
    - u RS utiču na predloženi novi zakon u tom entitetu.

Zakoni trebaju:

- biti ekonomski prihvatljivi i ostvarivi;
- biti jasni po pitanju uloga svih organizacija;
- biti sveobuhvatni, ali jednostavni, koji ne propisuju specifično kakvi trebaju biti propisi i
- obezbjeđivati prostor za lokalnu fleksibilnost i inovaciju.

Na taj način, rad na opštinskom nivou bi trebao biti primijenjen kao probni na kantonalnoj osnovi, stavljajući na raspolaganje jedan integrirani kantonalni pristup viziji reforme u FBiH. U RS, reforme na opštinskom nivou treba promovirati direktno na entitetski nivo.

**Podizanje svijesti javnosti**

Šira javnost treba dobijati informacije o:

- ciljevima usluga socijalne zaštite;
- količini novca koja se troši na njih;
- kako se taj novac prikuplja i odakle pristiže i
- ostvarenjima sistema socijalne zaštite, za pojedince i za društvo.

Za sve sektore šire javnosti trebaju postojati strukture i procesi koji će objavljivati njihove stavove. Potencijalni i postojeći klijenti trebaju imati obezbijeđen pristup:

- jasnim informacijama o svojim pravima;
- procesima za ostvarivanje tih prava; kao i
- otvorenim sistemima za podnošenje pritužbi na nepovoljne odluke i
- po potrebi, pristup službama za odbranu prava.

U promoviranju sistema zasnovanog na povećanoj diskreciji i fleksibilnosti, treba obezbijediti nezavisnu reviziju i/ili ulaganje pritužbi, tako da korisnici usluga mogu osporavati odluke koje smatraju nepravednim i znati da će imati jedno nepristrasno saslušanje. Javnost mora biti upoznata s odgovornostima u korištenju usluga i potpora socijalne zaštite i aktivnostima koje treba poduzeti u jednom sistemu koji je usklađen s modernom mješovitom ekonomijom radi sprječavanja zavisnosti od potpora.

Ukratko, šira javnost mora biti partner u reformi, tako da može biti upoznata s razvijanjem sistema u pravcu održive budućnosti, koji olakšava stvaranje bogatstva u ekonomiji i štiti ugrožene osobe od neprihvatljivih socijalnih troškova ekonomske tranzicije.

**AKTIVNOSTI KOJE SE ISTIČU NA NIVOU DRŽAVE, ENTITETA I KANTONA (U FBiH)**

Reforme pružanja socijalne zaštite na nivou opštine se zasnivaju na metodologiji koja je zasnovana na sudjelovanju svih učesnika. Međutim, da bi ove aktivnosti bile potpuno efektivne na opštinskom nivou, također je potreban niz promjena na nivou entiteta i kantona radi ostvarivanja pune koristi od aktivnosti koje se poduzimaju u kretanju prema najboljoj praksi na nivou opštine.

Makro-ekonomska okvirna načela su suštinski značajna za olakšavanje:

- pregleda troškova socijalne zaštite na opštinskom nivou u okviru punog opsega isplata putem direktnih transfera koje vrše entiteti i kantoni i
- utvrđivanja troškova socijalne zaštite na opštinskom nivou i njihovih reformi u kontekstu javnih troškova u socijalnom sektoru na nivou entiteta i kantona, radi ocjenjivanja:
    - da li reforme pružanja socijalne zaštite na nivou opštine ostvaruju efektivne troškove u smislu ublažavanja negativnih posljedica siromaštva i kriterija socijalne isključenosti i
    - da li pružanje socijalne zaštite na nivou opštine treba biti prošireno ili treba razmotriti alternativne oblike pružanja usluga.

SUS je strategija koja to olakšava.

U međuvremenu, postoji hitna potreba za ostvarivanjem napretka na nivou entiteta, kroz preduzimanje analiza kao podršku zahtjevima koji proizilaze sa nivoa opštine, posebice za:

- javnije, jednostavnije zakone čiji duh je olakšavajući, a ne ograničavajući;
- javnije, predvidivo i dugoročnije sastavljanje budžeta;

- realistične budžete koji se usvajaju na vrijeme;
- pristup koji je više konsultativan, a manje naredbodavan u radu s kantonima i opštinama;
- povećan broj lokalnih rješenja u socijalnoj zaštiti koja priznaju pozitivne rezultate dotiranja, unutar okvirnih načela standarda i smjernica;
- procese pregledanja računa koji su više fokusirani na uticaje rezultata i oblasti koje su problematične za politiku socijalne zaštite i njenu implementaciju;
- saglasnost sa premještanjem sredstava u budžetima uz operativno opravdanje;
- okvirna načela koja se bave nejednakostima u prihodima i opterećenjima socijalne zaštite među opštinama i, samim tim, nejednakostima u pružanju socijalne zaštite;
- smjernice za uspostavljanje granice siromaštva zbog razloga koji se odnose na operativno djelovanje i kreiranje politike i
- smjernice za odnos isplata putem direktnih transfera, koje se zasnivaju na pravima a ne nivoima prihoda, prema isplatama za umanjivanje negativnih posljedica siromaštva.

**SADRŽAJ SVESKA I i II**

**SVEZAK I GLAVNI TEKST**

**Izvršni sažetak**

**Priznanja**

**Sadržaji Sveska I i II**

**Zaokruženi izvještaj o pregledu i analizi na nivou opštine**

**Svezak II je dostupan na CD Romu, koji su pripremili potpisnici Ugovora, ili na Web-stranicama na engleskom i lokalnom jeziku.**

**SVEZAK II PRATEĆI DOKUMENTI**

**Odlomak 1: Memorandum Programa**

**Odlomak 2: Upravne strukture Projekta**

**Upravni odbori Projekta na opštinskom nivou**
Upoznavanje sa situacijom
Opis aktivnosti
Članstvo

**Grupe za koordinaciju Projekta na nivou Entiteta**
Upoznavanje sa situacijom
Opis aktivnosti
Članstvo

**Među-entitetska Grupa za resurse Projekta**
Upoznavanje sa situacijom
Opis aktivnosti
Članstvo

**Odlomak 3: Izvještaji sa opštinskog nivoa**

**Banja Luka**
- Izvještaj sa radionice
- Izvještaj o socijalnim uslugama
- Financijski izvještaj
- Dodaci

**Trebinje**
- Izvještaj sa radionice
- Izvještaj o socijalnim uslugama
- Financijski izvještaj
- Dodaci

**Zenica**
- Izvještaj sa radionice
- Izvještaj o socijalnim uslugama
- Financijski izvještaj

- Dodaci

**Gornji Vakuf-Uskoplje**

- Izvještaj sa radionice
- Izvještaj o socijalnim uslugama
- Financijski izvještaj
- Dodaci

**Odlomak 4:** **Zaokruženi izvještaj o pregledu i analizi za Upravne odbore Projekta**

**Odlomak 5:** **Izvršni sažetak**

**SVEZAK I**

# PRIZNANJA

Ovaj Izvještaj je pripremio zajednički međunarodni i bosansko-hercegovački (BiH) istraživački tim, uz puno učešće svih glavnih lokalnih učesnika u socijalnoj zaštiti u četiri opštine: Banja Luka, Trebinje, Zenica i Gornji Vakuf-Uskoplje.

Upravni odbori Projekta (UOP) iz ove četiri opštine diskutirali su o metodologiji i nacrtu ovog Izvještaja i obezbijedili analize i stajališta sa nivoa opštine. Grupe za projektnu koordinaciju (GPK) iz oba Entiteta usmjeravale su analize sa nivoa entitetske politike djelovanja. Članovi Grupe za resurse Projekta (GRP) su također dali svoj doprinos u pripremanju ovog Izvještaja. Ove upravne strukture Projekta obezbijedile su cjelovito praćenje i usmjeravanje, na čemu se zahvaljujemo svim članovima.

Vođe zajedničkog tima s međunarodne strane bili su Stace Birks i Žarko papić, uz podršku koju su im pružili: Charles Thomas, Arundhati Sanyal, Paul Stubbs i Peter Newman. Ovaj tim je radio u bliskoj saradnji s lokalnim Savjetnicima pregleda: Majom Lukač-Marjanović, Anitom Tomić, Rankom Ninković i Hazimom Talićem. Ovaj tim je pripremio prvi nacrt nalaza, analiza i preporuka ovog Izvještaja, koji se zasnivaju na velikom naporu uloženom u lokalne opštine (kantone u FBiH) i na opsežnim razgovorima sa glavnim lokalnim učesnicima, čiji profil se kreće od osoba koje zauzimaju više položaje u opštini do korisnika.

Nalazi i preporuke nacrta Izvještaja su pregledani, prečišćeni i podržani korisnim prijedlozima na opštinskim radionicama, održanim u Banji Luci (7. marta, 2002.), Trebinju (14. marta, 2002.), Zenici (18. marta, 2002.) i Gornjem Vakufu-Uskoplju (25. marta, 2002.), na kojima je učestvovao veliki broj glavnih učesnika. Ovdje je potrebno pomenuti sve napore sa lokalnog nivoa uložene u pripremu Izvještaja, koji pokazuje sintezu lokalnog i međunarodnog iskustva. Mi smo veoma zahvalni svim učesnicima u ovim razgovorima.

Dalje, posebno se zahvaljujemo i opštinskim vlastima, Centrima za socijalni rad (CSR) i Odjelu za zaštitu boraca i invalida, socijalnu zaštitu, izbjeglice i raseljene osobe (OZBISZIRO) u Gornjem Vakufu-Uskoplju, zatim velikom broju NVO, korisnicima i drugim glavnim učesnicima u opštinama Banja Luka, Trebinje, Zenica i Gornji Vakuf-Uskoplje. Svi oni su uložili svoje vrijeme i dali značajan doprinos ovom Izvještaju.

Također smo zahvalni Ministarstvu za socijalnu politiku, izbjeglice i raseljene osobe u FBiH, Ministarstvu za zdravstvo i socijalnu zaštitu u RS, kao i Ministarstvima u Zenici i Središnje bosanskom kantonu na njihovoj podršci i saradnji.

Odjel za međunarodni razvoj UK (DFID) je financirao ovaj pregled kao dio cjelovitog programa reforme socijalne politike u BiH. Zahvalnost dugujemo sljedećim osobama: Malcolm Worboys, Zamjenik upravnika projekta; Russell Watson, Službenik programa i Laurie Joshua, Savjetnik za socijalni razvoj, Odjel za Središnju i Jugoistočnu Europu (CSEED).

U Ambasadi UK u Sarajevu, Alan Holmes i Anamarija Golemac-Powell obezbijedili su savjet, podršku i smjernice.

I kao posljednje, ali ne i najmanje važno, ovaj Izvještaj ne bi bio napravljen bez velikih napora i pomoći koje su pružili članovi osoblja Birks Sinclaira i IBHI-ja, koji su svojim prevodima i drugom neophodnom podrškom učinili da se sve ovo ostvari.

Odgovornost za Izvještaj i njegove zaključke je na autorima.

**ZAOKRUŽENI IZVJEŠTAJ PREGLEDA I ANALIZE NA OPŠTINSKOM NIVOU**

**SADRŽAJ**


UVOD ..... 1
Ciljevi i svrhe projekta ..... 1
Fokus, ciljevi i priroda ovog izvještaja ..... 1
Priroda preporuka ..... 2
Strateško tempiranje pregleda na opštinskom nivou ..... 2
Priroda procesa pregleda i analize koji su korišteni za ovaj izvještaj ..... 3
Ciljna grupa ovog izvještaja ..... 3
ANALIZA TRENUTNOG STANJA ..... 4
Uvod ..... 4
Četiri opštine: demografski kontekst ..... 4
Izazovi sa kojima se suočava socijalna zaštita ..... 5
Pružanje socijalne zaštite na opštinskom nivou u BiH ..... 6
Centri za socijalni rad (CSR) ..... 6
Uloga opštine u pružanju socijalne zaštite ..... 7
Lokalna vijeća (MZ) ..... 8
Lokalne NVO, organizacije na nivou zajednice (ONZ) i ostali ne-državni učesnici ..... 9
Sveukupno na opštinskom nivou ..... 10
ŠIRI KONTEKST SOCIJALNE ZAŠTITE: KANTONI (FBIH) I ENTITETI ..... 10
Uvod ..... 10
Borci i invalidi ..... 10
Penzioneri ..... 11
Dječiji dodatak ..... 11
Nedostatak makro podataka za politiku socijalne zaštite na nivou opštine ..... 11
Razumna osnova za reformu na opštinskom nivou ..... 12
VIZIJA ZA BUDUĆU REFORMU ..... 13
POSTIZANJE VIZIJE ..... 14
Ključna pitanja ..... 14
Prevladavanje institucionalnog pristupa umjesto pristupa zasnovanog na klijentu ..... 14
Pitanja nejednakosti u pristupu socijalnoj zaštiti i slabo ciljanje usluga prema potrebi ..... 15
Odsustvo kompaktne mješavine usluga ..... 17
Slab kapacitet ustanova i ograničena lokalna partnerstva ..... 19
Neusklađeno planiranje unutar i između nivoa ..... 21
Odsustvo okvirnih načela kvaliteta, odgovornosti, javnosti i efikasnosti ..... 22
Zakonska i financijska okvirna načela koja su više kruta i ograničavajuća nego olakšavajuća ..... 23
Slaba upoznatost javnosti s ciljevima, kontekstom, pravima i odgovornostima koji se odnose na socijalnu zaštitu 25
Ukupna ocjena u ovoj fazi ..... 25
PREPREKE NA PUTU KA VIZIJI REFORME ..... 26
Savremeni problemi tranzicije ..... 26
PREPORUKE ZA REFORMU ..... 27
Promoviranje pristupa zasnovanog na klijentu unutar okvira planiranja sa osnovom u zajednici ..... 27
Usmjeravanje potpora i usluga prema potrebama ..... 27
Promoviranje kompaktne mješavine usluga i potpora ..... 28
Promoviranje razvoja ustanova i unapređenje partnerstva ..... 29
Unapređenje koherentnog planiranja u okviru nivoa i među njima ..... 30
Promoviranje okvirnih načela kvaliteta, odgovornosti, javnosti rada i efikasnosti ..... 31
Promoviranje olakšavajućih zakonskih i financijskih okvirnih načela ..... 32
Podizanje svijesti javnosti ..... 33
Aktivnosti koje se ističu na nivou države, entiteta i kantona (u FBiH) ..... 34

Dodatak 1 Spisak skraćenica
Dodatak 2 Ministarstva i agencije uključene u pregled koji je izvršila Svjetska banka
Dodatak 3 Organizacione tabele CSR Banja Luka i Opštine Zenica

**IZVJEŠTAJ O PREGLEDU INSTITUCIONALNIH STRUKTURA I SISTEMA**

**ZAOKRUŽENI IZVJEŠTAJ PREGLEDA I ANALIZE NA OPŠTINSKOM NIVOU**
**NACRT ZA DISKUSIJU**

## UVOD

### Ciljevi i svrhe projekta

Ovaj izvještaj – dokument za konsultaciju – je napravljen kao dio programa reforme socijalne politike i njene implementacije u Bosni i Hercegovini (BiH) Odjela za međunarodni razvoj (DFID). Cilj programa je "jačanje režima socijalne politike u BiH na centralnom i lokalnom nivou," u svrhu promoviranja "efektivne i efikasne socijalne politike na svim nivoima, koja je fiskalno održiva, koja pokazuje socijalne inovacije i koja doprinosi umanjivanju siromaštva, nejednakosti i socijalne isključenosti."

Neposredni ciljevi ovog projekta su:

- jačanje opštinske i kantonalne (u Federaciji Bosne i Hercegovine – FBiH) uprave u oblasti socijalne politike i poboljšavanje pružanja socijalnih usluga i
- stimuliranje i osposobljavanje Partnerstva na nivou zajednice (PNZ) i Projekata aktivnosti u zajednici (PAZ) između aktera građanskog društva i opština u četiri pilot oblasti.

### Fokus, ciljevi i priroda ovog izvještaja

#### *Fokus izvještaja*

Fokus ovog izvještaja je:

- ispitivanje oblika i djelotvornosti pružanja socijalne zaštite na nivou opštine i zajednice u BiH i
- prezentacija preporuka za reformu koje se zasnivaju na idejama iz opštine i zajednice.

#### *Ciljevi izvještaja*

Ciljevi ovog izvještaja su:

- predstavljanje zaključaka analize postojećeg stanja u oblasti pružanja socijalne zaštite – pružanje novčanih potpora i usluga i financije – na nivou opštine i zajednice u BiH, koja se zasniva na sudjelovanju svih glavnih učesnika. To je urađeno na osnovu konsenzusa, koji je postignut tokom šestomjesečne analize urađene zajedno s glavnim lokalnim učesnicima u četiri pilot opštine: Banja Luka i Trebinje (Republika Srpska – RS) i Zenica i Gornji Vakuf-Uskoplje (FBiH), i
- prezentacija niza odobrenih preporuka za reformu i razvoj na opštinskom nivou, koji se zasnivaju na idejama glavnih lokalnih učesnika, čija namjena je poboljšavanje efektivnosti i održivosti socijalnih usluga, socijalne zaštite i njihovog financiranja na nivou opštine.

**Priroda preporuka**

**Preporuke i aktivnosti reforme na opštinskom nivou**

Većina preporuka datih u ovom dokumentu za konsultacije biće implementirane ili isprobane u četiri opštine u fazi implementacije projekta, koja je započeta u junu 2002. i traje tokom naredne tri godine. Neke od ovih preporuka se, samim tim, sada implementiraju u praksi. Također je započeto ocjenjivanje njihovog probnog primjenjivanja, što omogućava brzu primjenu mogućih izmjena na pouke izvučene iz probnog procesa.

Neki od prijedloga su dati na razmatranje entitetskim i državnim vlastima i donatorima u okviru reforme socijalne politike na entitetskom nivou (i kantonalnom nivou u FBiH), u okviru drugih dijelova šireg programa reforme, s ciljem pružanja podrške inicijativama sa nivoa opštine.

***Razrada preporuka***

Dalja razrada ovog dokumenta za konsultacije i preporuka biće urađena kad:

- se intenzivira implementacija projekta u četiri pilot opštine, što će pokazati dalje mogućnosti i pojašnjeni položaj glavnih lokalnih učesnika;
- se razmijene mišljenja s drugim postojećim inicijativama za reformu, kao što je Podrška finske vlade socijalnom sektoru (SSSP);
- novi setovi podataka postanu dostupni – iz Ankete o mjerenju standarda života (LSMS), Strategije za umanjivanje siromaštva (SUS) i DFID–ove Panel studije (SPID) i Kvalitativne studije o zapošljavanju;
- se Tim Svjetske Banke (SB) za pregled socijalne politike, u okviru Kredita za tehničku pomoć socijalnom sektoru (SOTAC), mobilizira za rad na nivou entiteta (i kantona u FBiH) radi postizanja stajališta na nivou entiteta koje se nadopunjava na preporuke, i kad
- drugi projekti, kao što je IMC-ov "Projekt post-privatizacijskog restrukturiranja preduzeća (PPPRP)", počnu davati svoj doprinos u oblasti socijalne politike.

Na taj način će ovaj nacrt biti ažuriran prema potrebi. Komentari su veoma poželjni.

**Strateško tempiranje pregleda na opštinskom nivou**

Do sada, u poratnoj BiH, postoji veoma mali broj analiza:

- praktičnih okolnosti s kojima se suočavaju strukture socijalne zaštite, i njihovi postojeći kapaciteti, na nivou pružanja socijalnih usluga u opštini; uprkos tome, upravo te strukture na opštinskom nivou su strukture koje će sve više postajati odgovorne za socijalnu zaštitu sa smanjivanjem učešća međunarodne zajednice;
- onoga u šta se razvijaju mehanizmi sistema socijalne zaštite za pružanje usluga u okviru postojeće politike socijalne zaštite, funkcije na nivou entiteteta u okviru Opšteg okvirnog sporazuma za mir (OOSM, Dodatak 4, Ustav BiH, "Daytonski Sporazum"), sa svojom kombinacijom međunarodne humanitarne i budžetske pomoći, i ograničenih domaćih financija;
- načina na koji socijalna politika na nivou entiteteta, zasnovana na kategorizaciji potencijalnih korisnika umjesto na pojedinačnim potrebama i stepenu ugroženosti, olakšava ili otežava efektivno usmjeravanje opštinskih potpora i usluga, ili
- viziju budućnosti socijalne politike zasnovane na idejama lokalnih učesnika – sa održivom ekonomskom osnovom i osnovom prihoda – koja bi odgovarala uslovima u BiH, koja se oporavlja od prekida u razvoju.

Međutim, na nivou opštine postoji povećana spoznaja da je reforma socijalne politike veoma potrebna da bi se održao kredibilitet i održivost, u kontekstu:

- pomoći međunarodnih donatora koja je u opadanju – uključujući humanitarnu pomoć i podršku budžetu – uprkos Kreditu Svjetske banke za prilagođavanje socijalnog sektora (SOSAC). Isplate putem direktnih transfera su sve manje održive s obzirom na domaće izvore sredstava i
- ustrajnog poratnog siromaštva, nejednakosti i socijalne isključenosti, u mogućem porastu, kojeg su opštinske vlasti akutno svjesne. To je često povezano sa:
    - povećanim nezadovoljstvom sa procesom reforme i
    - prihvatanjem nemogućnosti da se postigne mnogo na polju ublažavanja negativnih posljedica rata.

**Priroda procesa pregleda i analize koji su korišteni za ovaj izvještaj**

S ciljem uvođenja jednog dugoročnijeg pristupa koji se odnosi na institucionalni razvoj i reformu politike djelovanja, u četiri pilot opštine je tokom perioda od šest mjeseci urađen pregled na nivou opštine, koji se zasniva na sudjelovanju svih glavnih učesnika. Konsultacije su bile fokusirane na praksi i stajalištima:

- Centara za socijalni rad (CSR) ;
- opština (socijalne službe i odjeli za financije i administraciju);
- MZ (mjesnih zajednica – lokalnih vijeća na nivou zajednice);
- lokalnih i međunarodnih ne-vladinih organizacija (NVO);
- ustanova za smještaj koje pružaju socijalne usluge;
- korisnika;
- predstavnika privatnog sektora i
- ostalih javnih ustanova, na primjer ministarstvo za zdravstvo, policija i sudske vlasti.

U svakoj opštini je procesom pregleda upravljao Upravni odbor projekta (UOP) (vidi dio II), opštinski forum:

- koji se sastoji od više nivoa: na kojima, na primjer, korisnici iznose svoje stavove prije viših opštinskih vlasti i načelnika. Predstavnici MZ i predstavnici sa nivoa zajednice su u međusobnom učešću sa predstavnicima kantona, i
- koji se sastoji od više sektora: to olakšava trosmjerne diskusije između predstavnika državnih sektora, privatnog sektora i NVO s ciljem donošenja zajedničkih preporuka.

Svaki opštinski pregled je bio zaključen sa okruglim stolom (u martu 2002.).

Vodeći ključni prioritet je bio razvoj pristupa na nivou opštine – koji se nadopunjuje na rad Svjetske Banke (SB), koji je sastavni dio jednog šireg pregleda socijalne politike.

**Ciljna grupa ovog izvještaja**

Ovaj dokument za konsultacije, koji je fokusiran na nivo opštine, je namijenjen širokom spektru lokalnih učesnika socijalne zaštite u BiH, kao sredstvo za korištenje i obavještavanje, uključujući:

- opštine, CSR a, također, i opštinske odjele za financije, zdravstvo, zakonsko-pravne poslove, ostale usluge, zatim, upravne organe na nivou zajednice, partnere mjesnih zajednica (MZ) i Centara za SR sa nivoa zajednice – NVO, građanske organizacije, pojedinačne aktiviste – koji su uključeni u pružanje socijalne zaštite ;

- kantone, u FBiH, a posebice ministarstva za isplatu novčanih potpora za socijalnu zaštitu boraca, penzionera i osoba sa ograničenim sposobnostima;
- entitetske vlade, posebice ministarstva koja se bave socijalnom zaštitom, uključujući ministarstva za rad, boračka pitanja i ministarstva koja se fokusiraju na bazu prihoda za socijalnu zaštitu;
- državu BiH – posebno Ministarstvo za inostranu trgovinu i ekonomske odnose (MITEO), jer:
    - je MITEO odgovorno za razvoj SUS-a;
    - je politika socijalne zaštite, iako u funkciji entiteta po Daytonskom Sporazumu, od suštinskog značaja na nivou države u direktnom sprječavanju socijalne isključenosti i povećane otvorenosti za nemire;
    - socijalne potpore, usluge i zaštita moraju biti organizirani u jednu stimulativnu strukturu koja pospješuje ekonomske aktivnosti i umanjuje neefikasnost i lošu identifikaciju osoba koji su zaista u stanju socijalne potrebe;
    - je MITEO odgovorno za koordinaciju međunarodne politike podrške i
- međunarodnu zajednicu donatora, Ured Visokog predstavnika (OHR), Međunarodne inostrane investicije (IFI) i vlade bilateralno angažirane sa BiH.

***Smjernice za ovaj izvještaj sa nivoa entiteta***

Ovaj pregled usmjeravaju dvije Grupe za projektnu koordinaciju (GPK), konsultativna tijela na nivou entiteteta. Stajališta drugih donatora, šireg spektra glavnih učesnika i akademskog svijeta BiH bili su uzeti u obzir kroz među-entitetsku Grupu za resurse projekta (GRP).

## ANALIZA TRENUTNOG STANJA

### Uvod

Kroz opis četiri pilot opštine, ovaj odlomak prikazuje u glavnim crtama trenutne okolnosti u oblasti socijalne zaštite u BiH, počevši sa skicom okruženja u četiri opštine.

### Četiri opštine: demografski kontekst

#### *Banja Luka*

Grad Banja Luka je najveći grad u RS i sjedište je vlade RS. Broj stanovnika je 1991. godine iznosio 195700 (55% Srba, 15% Bošnjaka, 15% Hrvata i 16% ostalih). Iako nije pretrpjela nikakva direktna ratna razaranja, Banja Luka je prošla kroz dramatične demografske promjene tokom rata i nakon njega. Do 1996., broj stanovnika je porastao na 218400, sa 72800 (oko jedne trećine) izbjeglica i raseljenih osoba i 96% Srba. Broj Bošnjaka i Hrvata je opao na po 4000 (2%).

Od tada je značajan broj izbjeglica i raseljenih osoba napustio grad, a mali, mada značajan (u kontekstu RS), broj pripadnika manjina se vraća. Trenutne procjene stanovništva nalažu da je ukupan broj stanovnika 193200, sa 177000 Srba (92%), od kojih su nekih 42000 izbjeglice i raseljene osobe, 8200 Bošnjaci (4%) i 8000 Hrvati (4%).

Gotovo tri četvrtine stanovništva Banja Luke živi u gradskim oblastima, koje su pretrpile određenu degradaciju zbog umanjenja prihoda i demografske promjene. Postoji 26000 penzionera i oko 9000 civilnih žrtava rata.

U julu 2001. je bilo 20600 osoba registriranih kao nezaposlene osobe. Prije rata je polovina zaposlenih bila u proizvodnji, ali je sada broj zaposlenih manji od trećine. Postoji povećana zaposlenost u uslužnom i vladinom sektoru: 25% zaposlenosti u Banja Luci sada otpada na obrazovanje, zdravstvo, socijalne sektore ili entitetska tijela. Sektor nezvanične zaposlenosti je doživio procvat, mada je teško o tome izvještavati sa ikakvom sigurnošću.

***Trebinje***

RS opština Trebinje se nalazi na krajnjem jugoistoku BiH i graniči sa Hrvatskom i Crnom Gorom. Broj stanovnika je 1991. godine iznosio 30800 (69% Srba, 18% Bošnjaka, 4% Hrvata i 9% ostalih). Zbog ranih ratnih događanja, bilo je podijeljeno između dva entiteta, RS i FBiH (jedan dio je postao nova opština Ravno) i doživjelo je veliku promjenu stanovništva. Nesrpsko stanovništvo je napustilo grad a, nakon OOSM-a, veliki broj raseljenih Srba iz Sarajeva stigao je u Trebinje. Broj stanovnika je 1998. iznosio 37500, sa 12000 (32%) izbjeglica i raseljenih osoba. Stanovništvo je postalo gotovo 100% srpsko, sa samo 382 Hrvata i 158 Bošnjaka. Od tada se desio mali broj povrataka manjinskog stanovništva. Postoji visoki postotak starih osoba – 17% stanovnika su penzioneri.

U 2001. godini registrirano je 3300 nezaposlenih osoba, sa daljih 1000 osoba koje su bile zvanično zaposlene, ali nisu primale platu. Većina industrijske baze Trebinja više nije u funkciji.

***Zenica***

Opština Zenica (FBiH) je glavni grad Zeničko-dobojskog kantona. Broj stanovnika je 1991. godine iznosio 145500, od kojih je bilo 55% Bošnjaka, 16% Hrvata i 16% Srba, sa 13% ostalih. Zenica je pretrpjela značajno raseljavanje stanovništva tokom rata – do juna 2001., broj stanovnika se smanjio na 128000 (83% Bošnjaka, 10% Hrvata, 5% Srba i 2% ostalih). Bilo je 7000 (5,5%) raseljenih osoba. Zenica ima 18200 penzionera i otprilike 3500 osoba onesposobljenih na radu.

Zenica je ranije bila glavni centar željezne industrije BiH, ali je direktna zaposlenost u Željezari pala sa 23000 na ispod 3000, kao rezultat rata i zastarjelih metoda proizvodnje. U 2001. godini, registrirano je 14600 nezaposlenih osoba, sa daljih 5000 radnika "na čekanju". Ukupan broj zaposlenih osoba je opao za 4% na 26000 tokom deset mjeseci od septembra 2000. do jula 2001. Postoje neka značajna nastojanja da se stimulira ekonomski rast, kao što je poslovni park u napuštenoj željezari, ali su ovi planovi do sada imali malo uticaja na stopu zaposlenosti.

Kao rezultat ratnog potresa i trajne ekonomske stagnacije, procijenjeno je da se skoro 78000 osoba, ili 60% od ukupnog broja stanovnika Zenice, nalazi u teškom financijskom položaju i potencijalni su korisnici socijalne zaštite. U stvarnosti, samo 591 korisnik prima stalnu osnovnu financijsku pomoć putem CSR. Mjera u kojoj ovi brojevi predstavljaju stvarnu potrebu je tema o kojoj se govori kasnije i koju će ovaj projekat pratiti kroz fazu implementacije.

***Gornji Vakuf-Uskoplje***

Gornji Vakuf-Uskoplje je mali grad okružen mnoštvom sela u Središnje-bosanskom kantonu (SBK, Kanton 6). Od 1993. godine, bošnjačko-hrvatska crta bojišta je išla kroz opštinu, čineći grad jednim od gradova koji su najviše oštećeni ratom u BiH. Washingtonski sporazumi iz 1994. su okončali sukobe, ali je opština podijeljena na dvije zasebne uprave: bošnjački Gornji Vakuf (koji je kontrolirao dvije trećine teritorije) i Uskoplje pod kontrolom Hrvata. To je bila posljednja podijeljena opština u SBK. Sporazum o zajedničkoj opštinskoj upravi je potpisan u augustu 2001.

Broj stanovnika opštine Gornji Vakuf je 1991. godine iznosio 25800 (56% Bošnjaci, 43% Hrvati i 1% Srbi). Ukupan broj stanovnika sada je 20500, od kojih je 1900 raseljeno unutar opštine. Sveukupno ima 61% Bošnjaka i 39% Hrvata.

U novembru 2001., u Gornjem Vakufu-Uskoplju registrirano je 2400 nezaposlenih osoba. Ali, samo 2200 osoba je zvanično zaposleno (u poređenju sa preko 5000 u 1991. godini), što ukazuje na pad zvaničnog ekonomskog sektora.

**Izazovi s kojima se suočava socijalna zaštita**

U odsustvu:

- zvaničnih socio-ekonomskih podataka i
- podataka o budžetu domaćinstva (LSMS podaci još nisu dostupni),

prethodna demografija ilustrira ratom uzrokovan prekid u razvoju ovih ekonomija i postepenu poratnu normalizaciju. Socijalno i ekonomsko dislociranje, uz:

- propast prihoda iz lokalnih izvora;
- skraćivanje trgovinskih mreža;
- razaranje stambenog fonda;
- iscrpljenost socijalnog kapitala i
- potrošnju ušteđevina i slabljenje njihovih vrijednosti uslijed inflacije,

ukazuje da je i dalje visok broj onih koji imaju potrebu za socijalnom zaštitom. Još uvijek je, kao i drugdje u BiH, nemoguće kvantificirati dimenzije potreba u smislu pojedinaca ili porodica u ovim opštinama.

U suočavanju s ovim izazovima, pilot opštine su u suštini reprezentativne po pitanju životnih uslova u čitavoj BiH. Projekat će raditi u partnerstvu s njima na suočavanju sa ovim izazovima fokusa i orijentacije i pružanja odgovarajućih potpora i usluga.

**Pružanje socijalne zaštite na opštinskom nivou u BiH**

Pružanje socijalne zaštite u ustanovama je različito u četiri pilot opštine.

**Centri za socijalni rad (CSR)**

Tri od četiri pilot opštine imaju CSR. Izuzetak je Gornji Vakuf-Uskoplje, gdje većinu funkcija CSR obavlja Odjel za zaštitu boraca i invalida, socijalnu zaštitu, izbjeglice i raseljene osobe. CSR i njihove aktivnosti financiraju kanton i opština u FBiH, a opštinski budžet u RS. CSR su financirani od strane opštine i detaljno regulirani zakonski, statutarnim odlukama i procedurama.

CSR su odgovorni za:

- vršenje procjene potreba, obrađivanje slučajeva i vršenje isplata potpora socijalne pomoći (socijalna sigurnost, izvanredna pomoć i druge vrste stalne novčane pomoći ili dotacija) i
- obezbjeđivanje niza usluga u smještaju, nadgledanju i savjetovanju za starije osobe, odrasle osobe sa ograničenim sposobnostima, djecu s posebnim potrebama, u pitanjima starateljstva, slučajevima razvoda braka i maloljetničkom sudstvu.

Osoblje CSR trenutno troši najviše vremena na obradu isplata i vršenje isplata novčanih potpora. Pružanje usluga je ograničeno, za razliku od predratnog perioda.

CSR imaju stručno osoblje (uglavnom socijalni radnici, ali također i pravnici, psiholozi, pedagozi, specijalni vaspitni radnici i drugi) i administrativno osoblje. CSR imaju Upravne i Nadzorne odbore koje sačinjavaju politički izabranici i predstavnici osoblja (vidi Dodatak 3). Budžet CSR pokriva troškove osoblja, tekuće troškove, usluge socijalne zaštite i novčane potpore.

***CSR Banja Luka***

CSR Banja Luka ima 35 zaposlenih, od kojih je 10 u administraciji. Budžet za 2002. je 2,8 miliona KM (1,24 mil. USD), što je za 10% više od 2001. Od toga je 1 mil. KM (442000 USD), tj. 36%, za plate i tekuće troškove, a 1,8 mil. KM (798000 USD), tj. 64%, za socijalnu pomoć i usluge socijalne

zaštite. U 2001., CSR Banja Luka je pomogao 973 korisnika kroz mjesečnu isplatu socijalne pomoći od 40 KM (18 USD). Diskrecione isplate u 2001. su bile ograničene na 30 KM za 1700 slučajeva najvećeg prioriteta. Većina diskrecionih isplata ide onima koji već primaju redovnu socijalnu pomoć.

Iako je najveći CSR u RS, koji se nalazi u gradu čiji Univerzitet nudi studij socijalnog rada, CSR Banja Luka se još nije pokazao posebno inovativnim, ali sprovodi pionirski rad na je u toku na maloljetničkom sudstvu zajedno s međunarodnim i lokalnim NVO.

***CSR Trebinje***

CSR Trebinje ima 17 zaposlenih, uključujući 5 administrativnih službenika. Predloženi budžet za 2002. je 751000 KM (332300 USD), sa 198000 KM (87600 USD), tj. 26%, za plate i tekuće troškove i 553000 KM (244700 USD), tj. 74%, za socijalnu zaštitu. Ovaj budžetski plan pokriva 217 korisnika (koji bi primali mjesečnu novčanu socijalnu pomoć od 40 KM (18 USD)). Diskrecione isplate za 172 korisnika u 2001. bile su između 30 i 240 KM.

Trebinje je jedan od najinovativnijih CSR u RS i u čitavoj BiH, s obzirom da je uspostavio usluge kućne njege za stare osobe i dnevni centar za djecu s posebnim potrebama, zasnovan na partnerstvu.

***CSR Zenica***

CSR Zenica ima 30 zaposlenih, od kojih su 22 osobe u nekom kontaktu s klijentima. Planirani budžet za 2002. iznosi 1,15 mil. KM (508850 USD), što je malo povećanje u odnosu na 2001. Od toga, tekuće troškove CSR pokriva 450000 KM (199100 USD), tj. 39%. CSR je razvio jake upravne sisteme.

CSR Zenica pruža socijalnu pomoć od 56 KM (25 USD) 591 korisniku mjesečno. Samo nekoliko CSR u kantonu su u stanju to raditi – drugi CSR daju jedino vanredne isplate. CSR Zenica daje diskrecione isplate za 683 korisnika, između 50 i 95 KM.

***Gornji Vakuf-Uskoplje***

Umjesto CSR, Gornji Vakuf-Uskoplje ima 10 zaposlenih u Odjelu za zaštitu boraca i invalida, socijalnu zaštitu, izbjeglice i raseljene osobe (OZBISZIRO). U 2001. je bilo plaćeno oko 248000 KM (109700 USD) za aktivnosti socijalne zaštite, a 30 korisnika je mjesečno primalo po 30 KM (13 USD) za socijalne pomoći. Tekući troškovi OZBISZIRO su dio tekućih troškova opštine.

Opština je razmatrala stvaranje posebnog centra za socijalni rad, ali je prevladavajuće mišljenje da nema dovoljno sredstava za to.

**Uloga opštine u pružanju socijalne zaštite**

Pored financiranja i upravljanja CSR, opštine doprinose socijalnoj zaštiti građana, uglavnom kroz:

- posebnu pomoć za ugrožene grupe,
- financiranje lokalnih NVO, kao što su Crveni krst i udruženja osoba sa ograničenim sposobnostima i
- izvanredne hitne isplate.

Kriteriji i praksa se razlikuju u pilot opštinama, na primjer, potrošnja nije uvijek javno uključena ili prikazana kao dio cjelokupnog budžeta socijalne zaštite. Uopšteno gledajući, opštine se znatno razlikuju po:

- njihovim budžetima po glavi stanovnika i

- proporciji njihovih budžeta,

koje odvajaju za socijalna pitanja.

***Banja Luka*** ima ima fond za izvanredne okolnosti iz kojeg se daju hitne diskrecione isplate. Redovno financira Javnu kuhinju i direktno financira NVO. Godišnji predviđeni budžet socijalne zaštite je ispunjen u potpunosti i na vrijeme, tako da ne ostavlja manjak u CSR. Međutim, skorašnji zahtjevi za isplate od FBiH ustanova za smještaj, u kojima se nalaze i građani Banja Luke, uzrokovali su budžetske krize za CSR.

U ***Trebinju***, prihodi od poreza uglavnom ne pokrivaju planiranu potrošnju. CSR se mora snaći sa 70% do 80% utvrđenog budžeta. Svake godine se dešavaju brojna umanjivanja, a isplata potpora kasni. Trenutno, opština privremeno financira lokalni Crveni krst i ima "Posebni fond", kroz diskreciju načelnika, za osobe sa izvanrednim potrebama.

U ***Zenici***, opština izravno pokriva troškove javnih kuhinja i nekoliko klubova za starije građane, i polako preuzima troškove Dječijeg doma, kojeg je dosad financirala jedna inostrana NVO. Postoji i nužni fond za troškove grijanja i sahrana koji se raspoređuje po preporuci CSR.

***U Gornjem Vakufu-Uskoplju***, pored OZBISZIRO, postoji i fond za hitne jednokratne diskrecione isplate.

**Lokalna vijeća (MZ)**

MZ su nivo ispod opština. I FBiH i RS su zadržale ovu najmanju administrativnu jedinicu, mada se strukture malo razlikuju. MZ su bitne kao pod-opštinske administrativne jedinice s:

- malim brojem zaposlenih;
- mrežom dobrovoljaca, koji u socijalnoj zaštiti nekad imaju ulogu posrednika između građana i CSR, i
- kao način da mobiliziraju i usmjeravaju sredstva na lokalnom nivou.

S obzirom na bliskost domaćinstvima, socijalna pitanja su nekad jasnije određena kao prioriteti u MZ nego na nivou opštine.

Broj od 56 MZ u ***Banji Luci*** biće smanjen na 34 u skladu sa zakonom o lokalnoj samoupravi, ali će i dalje djelovati kao istaknuti položaji grada i biti u vezi sa CSR. Predstavnici MZ su u gradskim komisijama kako bi identificirali potencijalne korisnike i uputili ih na CSR.

U ***Trebinju***, učešće MZ u socijalnoj zaštiti je neredovno. Samo je 7 od 17 MZ aktivno, mada postoje inicijative koje potiču MZ na učešće u obnovi zajednice. U tim aktivnim MZ, izabrani predstavnici su u bliskim odnosima sa CSR.

U ***Zenici***, 65 MZ (20 u samom gradu) ima različite resurse. U nekim od većih i aktivnijih MZ, komisije se bave socijalnim pitanjima i služe kao služba za upućivanje. Druge MZ pružaju informacije o potrebama. Još uvijek nije operativno ostvarena jasna namjera da MZ funkcioniraju kao "prva linija" socijalne zaštite, uz CSR koji bi pružao stručnu pomoć, koncentrirajući se na pravne obaveze.

U ***Gornjem Vakufu-Uskoplju*** rad MZ u novoj zajedničkoj opštini je još uvijek u razmatranju. Niti jedna MZ još nije aktivna. Jedna od opcija je 13 MZ sa 3 lokalna ureda, od kojih bi svaki pokrivao 4 ili 5 MZ.

**Lokalne NVO, organizacije na nivou zajednice (ONZ) i ostali ne-državni učesnici**

Četvrta kategorija učesnika u socijalnoj zaštiti na nivou opštine su lokalni učesnici, kao što su međunarodne i lokalne NVO, ONZ i nezvanične lokalne grupacije, vjerske zajednice i privatni sektor. Neki od ovih učesnika su novi i doprinose kombinaciji pružanja socijalnih usluga koja se pojavljuje u BiH, drugi su već etablirani, ali i jedni i drugi su sputani u svom radu nejasnim institucionalnim definicijama u novom pravnom i poreznom okviru oba entiteta.

***Međunarodne NVO*** su se uglavnom povukle iz opština koje su pod pregledom, ne bez značajnih smetnji službama socijalne zaštite. Mnoge od njih su pružale humanitarnu pomoć u naturi i koristile CSR za to. One su za sobom ostavile slab institucionalni razvoj CSR.

Veće ***lokalne NVO*** još uvijek zavise, u većoj mjeri, od međunarodnih donacija (u opadanju) koje se nejednako raspodjeljuju po regijama, oblastima djelovanja i aktivnostima. Njihova raspodjela više odražava lokalne inicijative nego stvarne potrebe. Većina aktivnih NVO, u njihovom sadašnjem obliku, datira iz vremena poslije rata. Druge agencije, naročito lokalni Crveni krst, su predratne i povećale su svoju ulogu u socijalnoj zaštiti na "prvoj crti". Neke NVO učestvuju u inovativnim programima, kao što je kućna briga za starije osobe.

***Udruženja građana*** za penzionere i osobe sa različitim ograničenjima, koja potiču od vremena prije rata, su također prošla kroz određene promjene. Većinu udruženja i dalje financiraju opštine, makar i malim dijelom. Neka od njih djeluju kao agencije za solidarnost, tako što prikupljaju fondove za pomoć osobama koje su ustanju potrebe, i na taj način ipak pružaju određene oblike socijalne zaštite.

Saradnja i koordinirano djelovanje između NVO i udruženja je neujednačena, i ostvaruje se dijelom kroz Forume NVO. Zapravo, normative je i dalje konkurencija.

Postoji ograničen **privatni sektor u pružanju** zaštite u ustanovama za smještaj ili drugim oblastima, ali su privatna obdaništa i stručne usluge u ekspanziji. Od preduzetnika u privatnom sektoru traže se donacije za socijalnu zaštitu i neki od njih se odazivaju na takve zahtjeve. Državne firme doprinose socijalnoj zaštiti u naturi, umjesto fondovima.

U Banji Luci je osjetan porast lokalnih NVO, od kojih mnoge još uvijek imaju podršku međunarodnih donatora i agencija. Mnoge od njih koje se bave problemima mladih, prije svih "Ćuka" i "OKC", imaju bliske veze sa CSR. Uopšteno govoreći, veze između NVO, CSR i MZ, posebno onih koje nisu u Centru, nisu jake. Nekoliko grupa se fokusira na prava žena i ljudska prava uopšte, uglavnom u ulozi zastupnika. Neke grupe koje se fokusiraju na osobe sa ograničenim sposobnostima, nastoje uticati na gradsku skupštinu da poboljša usluge.

Gradska uprava, čiji su pojedini članovi uključeni u rad sa NVO kao pojedinci, će u 2002. odvojiti 255000 KM (99550 USD) za rad NVO. Način raspoređivanja ovih sredsta još nije jasan. U Banji Luci postoji Forum NVO, s velikim brojem članova, ali ne postoji podgrupa koja se bavi socijalnim pitanjima.

U ***Trebinju*** postoji manja, i u neku ruku koherentnija lokalna NVO scena. Lokalna NVO, "Solidarnost za Jug", smatra se predvodnikom zbog uspjeha u prikupljanju međunarodnih donacija. Još jedna jaka lokalna NVO je udruženje žena "Oaza". Forum NVO je u povoju, ali se ponavlja situacija da ne postoji specifični fokus na socijalna pitanja.

Lokalna NVO, Udruženje roditelja djece s posebnim potrebama, vodi dnevni centar u saradnji sa CSR, što je novina u zaštiti u BiH. Lokalni Crveni krst se dijelom financira iz opštinskog budžeta, provodeći neke programe koji se preklapaju s programima CSR. Ostale grupe u Trebinju su udruženja penzionera, slijepih osoba, raseljenih osoba, koja pružaju stručnu pomoć i ograničenu novčanu pomoć svojim članovima.

U ***Zenici*** postoji 8 ili 9 vodećih lokalnih NVO koje se fokusiraju na socijalna pitanja, kao "Medica", "Naša Djeca" i "Ruhama". Planirani opštinski fondovi za NVO u 2002. su 66000 KM (29200 USD).

Ubuduće će odluke o raspodjeli fondova donositi konsultativna grupa (koju podržava ovaj projekat). Odnosi između NVO i CSR se poboljšavaju, s fokusom na, npr., zajedničke rasprave o razvoju petogodišnjeg plana socijalne zaštite.

Forum NVO u Zenici postoji, s malim brojem članova, ali u skorije vrijeme nije posebno aktivan. Postoje neke radne veze između lokalnih NVO i MZ.

U ***Gornjem Vakufu-Uskoplju***, postoji 6 ili 7 vodećih lokalnih NVO, od kojih su neke imale ključnu ulogu u izgradnji među-etničke komunikacije dok je opština bila podijeljena. U nedostatku CSR, udruženja građana su funkcionirala kao "prva crta" socijalne zaštite, premda, ne pretjerano koordinirano. Postoji Forum NVO, koji u posljednje vrijeme nije aktivan.

Veze između opštine i lokalnih NVO se sada razvijaju. Opština je predvidjela preko 120000 KM (53000 USD) za podršku NVO, što zavisi od (nesigurnog) ostvarenja cijelog budžeta Opštine.

**Sveukupno na opštinskom nivou**

Oko 1800 osoba prima redovnu mjesečnu novčanu socijalnu pomoć od opštine, u četiri opštine s kojima ovaj projekt radi (Svezak II). To čini nešto ispod 0,4% ukupnog stanovništva ovih opština. Dodatnih 750 korisnika prima povremene diskrecione isplate. Sličan broj korisnika prima neke druge usluge socijalne zaštite.

Ove opštine, iako nisu statistički reprezentativne, nisu atipične u pogledu cjelokupne slike svih opština, po pitanju potrebe za socijalnom zaštitom i pružanja iste (izuzev nekih posebnih slučajeva, kao što je visok broj korisnika i visok nivo potpora koje se isplaćuju u Sarajevu). Stoga, ako se ova stopa potpora jednostavno proračuna, proizilazi da oko 30000 osoba (i njihovih porodica) u RS i FBiH prima potpore od opštinskih službi za socijalnu zaštitu. Potpore iznose između 30 i 56 KM (13 do 25 USD) mjesečno.

Opšta saglasnost je da ovo ni u kom slučaju nije jednako mjeri do koje ide siromaštvo, potreba i socijalna isključenost u ovim zajednicama. Ali, stvarne razmjere ciljne grupe stanovništva još ne mogu biti sistematski utvrđene. Kao ni stepen do kojeg su isplate i usluge usmjerene na one koji su u stanju najveće potrebe, u smislu malih prihoda i ugroženosti. Uz to, pod ovakvim uslovima, nije moguće vezati iznose iz opštinskih budžeta dodijeljene za socijalnu zaštitu za bilo kakvu procjenu potrebe – ovi iznosi su u suštini utvrđeni u prethodnim godinama.

Iako ove opštinske aktivnosti predstavljaju socijalnu mrežu sigurnosti za većinu stanovništva BiH, to nije osnovni element isplata putem direktnih transfera koje primaju stanovnici oba entiteta. Te druge isplate putem direktnih transfera su odgovornost entiteta.

**ŠIRI KONTEKST: SOCIJALNA ZAŠTITA KANTONA (FBIH) I ENTITETA**

**Uvod**

Isplata penzija i potpora vezanih za rat su odgovornost entiteta. Isplata dječijeg dodatka je odgovornost entiteta u RS, a kantona u FBiH.

U svakoj tipičnoj opštini, broj korisnika ovih isplata vjerovatno znatno nadmašuje broj korisnika opštinske socijalne pomoći. Također, visina ovih isplata je tri ili četiri puta veća od opštinske socijalne pomoći. Broj korisnika je naveden radi poređenja, iako je ocjena van–opštinskih isplata putem direktnih transfera van okvira ovog izvještaja.

**Borci i invalidi**

U FBiH, broj boraca i invalida koji primaju potpore iznosi 102500, od čega je 46000 ratnih invalida. Preko 56500 su članovi porodica poginulih boraca koji imaju pravo na socijalnu zaštitu (mart, 2002.). U RS, broj boraca iznosi 91100 (31. mart, 2002.).

Broj korisnika isplata sa nivoa entiteta, koji su klasificirani kao osobe sa civilnim invaliditetom i civilne žrtve rata u RS, iznosi 14900. Od toga je 10900 klasificirano kao osobe sa invaliditetom, a 1710 od tog broja prima posebne dodatne oblike socijalne zaštite. Prema podacima s kraja 2000., u FBiH je bilo 17500 osoba registriranih kao osobe s civilnim invaliditetom koje primaju potpore socijalne zaštite.

U RS postoji preko 4000 osoba registriranih kao civilne žrtve rata, od kojih 2100 prima doplatak za vlastiti invaliditet. 1900 osoba prima doplatak za porodični invaliditet (2001.). U FBiH postoji 7300 osoba registriranih kao civilne žrtve rata, od kojih 3745 prima doplatak za vlastiti invaliditet, a 3555 doplatak za porodični invaliditet (2001.).

**Penzioneri**

U FBiH ima 290000 penzionera (mart, 2002.), od kojih 49500 prima invalidsku penziju (april, 2002.). U RS ima 188500 penzionera (mart, 2002.), od kojih 36700 prima invalidsku penziju (februar, 2002.). Ovi brojevi ne obuhvataju one koji primaju isplate vezane za rat.

**Dječiji dodatak**

U FBiH, dječiji dodaci se isplaćuju na kantonalnoj osnovi. Oko 37900 djece (2000.) u 21000 porodica prima dječiji dodatak u FBiH. Od ovih porodica, 19648 se nalazi u Sarajevskom kantonu (što obuhvata 36300 djece koja primaju potpore). Svaka porodica prima između 16 i 24 KM (7 i 11 USD) mjesečno u Sarajevu.

U Bosansko-podrinjskom kantonu, 1300 djece u 680 porodica prima dječiji dodatak. Porodice primaju 18 KM (8 USD) svaki mjesec.

Ostalih 8 kantona FBiH ne isplaćuju dječiji dodatak, zbog nedostatka sredstava. Time krše svoje zakonske obaveze.

U RS, broj porodica koje primaju dječiji dodatak je 25900 (april, 2002.). Isplate se dijele u čitavoj RS sa malo kašnjenja, iz nezavisno upravljanog fonda.

**Nedostatak makro podataka za politiku socijalne zaštite na nivou opštine**

Trenutno je uređivanje opštinskog financiranja unutar jasnije definiranog konteksta teško jer:

- nema saglasnosti po pitanju granice siromaštva, pa stoga:
  - nema sporazuma o količini ciljane populacije koja je pod pritiskom siromaštva,
  - nema profila osoba koje su ispod granice siromaštva – te je teško reći koliko je to siromaštvo duboko ili plitko (ili bilo šta drugo osim pretpostaviti koliki je potencijalni uticaj na prihod isplata iz direktnih transfera kada se porodice pomjeraju sa nivoa ispod granice siromaštva na nivo iznad granice);

- nedostatak makro podataka znači da nije moguće procijeniti postotak siromašnih do kojih uspiju doći opštinske socijalne usluge i isplate. Stoga je još manje moguće:
  - procijeniti efekat opštinskih potpora i usluga u smislu smanjenja siromaštva i
  - ocijeniti njihov uticaj na umanjivanje socijalne isključenosti i ublažavanje podložnosti marginalizaciji.

Stoga, još nije moguće razumno prosuđivati o:

- cjelokupnom doprinosu prihodima i siromaštvu koji stvaraju troškovi sa nivoa opštine;
- mjeri stvarne efektivnosti socijalnih potpora i usluga sa nivoa opštine u suzbijanju siromaštva; ili u prečišćenijem smislu
- ocjenjivati cjelokupni rad mreže socijalne zaštite sa osnovom u okviru opštine.

Niti se još uvijek može racionalno suditi o efektivnosti prevladavajuće kombinacije socijalne pomoći koju pruža opština:

- sa svojim naglaskom na jednokratne isplate, koje više teže ka povremenoj novčanoj pomoći nego jednostavnim diskrecionim isplatama za ublažavanje kriznog stanja ugroženih i
- relativno ograničenim pružanjem socijalnih usluga koje vrši opština, uz praktično nepostojeće preventivno zbrinjavanje.

Ponovo se naglašava da je ovo pitanje hitno i da će se pristupiti njegovom rješavanju u fazi implementacije projekta.

Međutim, uskoro će biti moguće raditi ove ocjene kada novi setovi podataka postanu dostupni, uključujući:

- podatke iz LSMS-a;
- prateće stručne aktivnosti SOSAC-a;
- rezultate studije kvaliteta DFID-a;
- anketne razgovore i analize iz Talasa 1 Panel Studije;
- rezultate Ankete o budžetima domaćinstava (ABD); i kada
- implementacija pratećih aktivnosti sa nivoa opštine, uključujući pravljenje socijalnih karata, počne u sljedećoj fazi ovog projekta.

Preporuke koje sadrži ovaj izvještaj će biti dorađene i ponovno prezentirane kada objavljivanje podataka omogući političke ocjene.

**Razumna osnova za reformu na opštinskom nivou**

Može se reći da su opštinske potpore socijalne zaštite:

- zaista razmjerno mali dio u cjelokupnom sistemu isplata putem direktnih transfera u oba entiteta; ali da
- zaista obezbjeđuju (putem CSR i direktno iz opština) isplate putem direktnih transfera koje su po definiciji najbliže usmjerene na siromaštvo i imaju najjasniju funkciju umanjivanja siromaštva, uprkos onome što se može smatrati slabim identificiranjem i nedovoljnom pokrivenosti stvarne potrebe; i
- pokušavaju obezbijediti, kroz socijalne usluge CSR i njihovih partnera, bez obzira na njihova ograničenja, usluge usmjerene na osobe u zajednici koje se čine najugroženijim; i, uz to,
- s obzirom na potencijalni broj korisnika opštinske novčane socijalne pomoći i socijalnih usluga u poratnom okruženju, postoji mala vjerovatnoća da potpore i usluge odgovaraju stvarnoj potrebi, uprkos prihodima iz nezvaničnog sektora i svim ostalim mehanizmima snalaženja koji su tako visoko razvijeni u BiH danas.

S druge strane, u pružanju ovih opštinskih isplata i pružanju ovih usluga:

- nedovoljno se uzima u obzir primanje drugih vrsta isplata putem direktnih transfera koje potencijalni korisnik prima na osnovu prava, a ne potrebe; i, još značajnije,

- još uvijek je nemoguće donositi objektivne ocjene uspješnosti ovih opštinskih isplata u ciljanju stvarnog raspona potreba i slučajeva siromaštva, iako se sve više ukazuje potreba da se tako radi.

U međuvremenu je moguće – poštivanjem načela najbolje prakse u EZ, prilagođene lokalnim uslovima, kao referentne tačke za poboljšan sistem za budućnost – odrediti aktivnosti koje treba implementirati na nivou opštine, radi:

- olakšavanja prelaza i reforme sistema socijalne zaštite na nivou opštine na fleksibilnost u radu s ciljem rješavanja nesigurnosti s kojima se suočava socijalna politika BiH i sistem isplata putem direktnih transfera;
- efektivnog ciljanja oblasti akutne potrebe u kontekstu najbolje prakse u EZ i
- olakšavanja uvođenja poboljšane mješavine potpora i usluga, koja umanjuje zavisnost i odgovara na akutne potrebe, s obzirom na iskustvo EZ.

To će pokrenuti proces koji će pospiješiti efikasnost opštinskih sigurnosnih mreža u oba Entiteta, što će biti:

- ocijenjeno u kontekstu podataka koji prikazuju razmjere siromaštva, kada budu objavljeni gore navedeni izvori informacija;
- povezano s vremenskim serijama podataka iz Panel istraživanja i
- procijenjeno u kontekstu sistema nadgledanja i ocjenjivanja uspostavljenih u okviru faze implementacije ovog projekta.

**VIZIJA GLAVNIH UČESNIKA ZA BUDUĆU REFORMU**

Nakon pregleda, glavni lokalni učesnici sa nivoa pilot opština imaju dovoljno informacija da podijele uglavnom zajedničku viziju budućeg pružanja socijalne zaštite na nivou opštine u BiH. Ova vizija sadrži mnoge aspekte najbolje prakse u EZ.

Također je prilično realistična po pitanju raspoloživih izvora sredstava za održavanje socijalne politike na nivou opštine i odgovarajućih kompromisa koje to implicira.

Vizija, tj., selektivna lokalna primjena najbolje prakse u EZ bi:

- sadržavala sistem zasnovan na klijentu, sa uslugama zasnovanim na pojedinačnim planovima zbrinjavanja;
- izgradila pojedinačne planove zbrinjavanja koi su jasno zasnovani na savjetovanju sa pojedinačnim klijentima;
- imala odgovarajuću ravnotežu između novčanih potpora i socijalne zaštite, koja formira jedan sveobuhvatan spektar zbrinjavanja čija glavna obilježja su preventivne aktivnosti i ciljano pružanje novčanih potpora. U okviru toga, redovne novčane isplate socijalne zaštite bi formirale sigurnosnu mrežu za krajnji slučaj;
- navela sve agencije i učesnike u zajednici da doprinose zbrinjavanju, u skladu s potrebama klijenta i u skladu sa fleksibilnom primjenom njihovih komparativnih prednosti, kroz pristup koji promovira plan zbrinjavanja u zajednici ;
- bila planirana, u okviru ovog pristupa koji promovira plan zbrinjavanja u zajednici, kroz postizanje saglasnosti na nivou opštine i zajednice i višegodišnju strategiju dogovorenu po svim sektorima;
- iskoristila ograničene izvore sredstava time što bi bila usko ciljana na najugroženije osobe i osobe u stanju najveće potrebe i bila integrirana u šira okvirna načela isplata putem direktnih transfera koje vrše Entiteti ;
- bila javna i lako razumljiva, uz lokalnu diskreciju pružanja usluga u jednostavnim okvirnim načelima;

- bila integrirana u druge usluge i socijalne programe sa nivoa opštine, koji se fokusiraju na obrazovanje i obuku, otvaranje radnih mjesta, zakonodavstvo i sudstvo i druge socijalne usluge čiji cilj je ublažavanje socijalne isključenosti i
- uzela u obzir, u punoj mjeri i javno, šire setove isplata putem direktnih transfera koji proizilaze iz Entiteta i kantona (u FBiH), s ciljem da siromaštvo i stvarna potreba, ciljani na nivou opštine, budu efektivno usmjereni.

Pilot opštine su vrlo svjesne da zajedno s drugim opštinama u oba entiteta moraju proći kroz promjenu, da bi bile u stanju pružati socijalnu zaštitu prihvatljive kvalitete i standarda, unutar mješovite, djelomično nezvanične ekonomije, u mikro-državnom okruženju. Potreban je znatan institucionalni razvoj svih učesnika koji trebaju dovoljno dobro ciljati, upravljati i implementirati takvu viziju da bi ona postala održiva i da bi sprječavala siromaštvo.

## POSTIZANJE VIZIJE

### Ključna pitanja

Proces reforme za postizanje ove vizije, putem:

- pregleda postojećih okolnosti i
- upoređivanja istih sa karakteristikama ove vizije,

dovodi do brojnih pitanja koja treba prevazići.

Ova pitanja, koja treba prevazići kroz reformu i tranziciju opštine, mogu biti popisana kao:

- prevladavanje institucionalnog pristupa umjesto pristupa zasnovanog na klijentu, podržanog kroz pristup plana zbrinjavanja u zajednici;
- slabo ciljanje potpora u odnosu na potrebu;
- odsutnost kompaktne mješavine usluga i potpora;
- slab kapacitet ustanova i ograničena partnerstva;
- neusklađeno planiranje u okviru nivoa administracije i između njih;
- nepostojanje okvirnih načela kvaliteta, nadležnosti, javnosti i efikasnosti;
- usmjeravajuća i ograničavajuća zakonska i financijska okvirna načela, umjesto olakšavajuća i
- slaba javna upoznatost s ciljevima, kontekstom, pravima na socijalnu zaštitu i odgovornostima za socijalnu zaštitu.

Ova pitanja su međusobno povezana i razlikuju se po obliku u različitim pilot opštinama, ali vode ka preporukama kojima će se baviti aktivnosti projekta i koje se grupiraju pod istim naslovima.

### Prevladavanje institucionalnog pristupa umjesto pristupa zasnovanog na klijentu

Činitelji koji djeluju protiv pojedinačnog tretmana svakog klijenta i korisnika socijalne zaštite imaju, u svojoj suštini, nedostatak pristupa zasnovanog na slučaju prema svakom potencijalnom klijentu koji uđe u sistem. Od početka, potencijalni korisnici se obrađuju u sistemu koji nastavlja da biva institucionalno usmjeren, birokratski i administrativno prikladan, umjesto da bude u stanju da se fokusira na pojedinačne slučajeve i da na taj način pokrene reakciju podešenu prema klijentu.

Uticaj takvog birokratskog pristupa na klijenta pojačava sljedeće:

- nesigurnost i zbunjenost koji su prirođeni sistemu u kojem strukture vlasti, zakonodavstva i financija nisu usklađene;

- složenost procesa u kojem su klijenti podijeljeni i obilježeni po kategorijama, umjesto da su njihove potrebe u potpunosti zadovoljene;
- nasljeđe zastarjele baze znanja proistekle iz prethodnog sistema i njena razmjerno komotna osnova resursa. Veliki broj sistema iz prošlosti je prenesen i preslikan uz razmjerno male varijacije u krutoj rutinskoj praksi. Ova rutinska praksa naročito zanemaruje:
    - dosta oslabljenu osnovu prihoda; i
    - savremeniju usmjerenost prema potražnji koju imaju drugi sistemi socijalne zaštite u razvoju; i konačno,
- sistem koji je suviše kruto vezan za pravila uz malo prostora za prosuđivanje. Tamo gdje se prosuđivanje vrši, ono je zasnovano na medicinsko-patološkim modelima.

Slučaj svakog klijenta je doslovce rascjepkan. Tragovi podataka o pojedinačnim korisnicima se mogu naći u različitim dosjeima i uredima. Ne postoji jasna i sistematična baza podataka o klijentima ili praksa vođenja evidencije u okviru učesnika u sistemu ili između njih, a sistematična razmjena podataka i mišljenja je veoma mala. U suštini:

- postoje različite prakse vođenja evidencije i
- ne postoji sistematično 'vijećanje o slučaju', na kojem se potrebe klijenata i moguća sistemska rješenja mogu usklađivati, niti u jednoj pilot opštini.

Kategorizacija i klasifikacija bi mogle biti, mada samo povremeno jesu, osnova za jasnije, cjelovitije procjene u kojima se razmatraju svi aspekti klijentovih okolnosti. Umjesto toga, komisije za klasifikaciju, sastavljene od osoblja CSR i drugih stručnjaka, kao što su psiholozi i 'defektolozi' (specijalni vaspitni radnici), donose zasebne odluke a zatim pismenu odluku, koja klasificira osobe u skladu sa određenim kriterijima. Na primjer, u procesu odlučivanja o smještaju u ustanovu, odbor stručnjaka CSR najprije određuje kategoriju potencijalnog klijenta, a zatim odbor u ustanovi nezavisno izvrši isti proces.

U ***Gornjem Vakufu-Uskoplju,*** takve komisije nisu operativne zbog toga što ne postoji CSR i nema dovoljno sredstava za plaćanje usluga susjednog CSR. U ovom slučaju, jednostavno se ne vrši kategorizacija klijenata, a oni ne primaju usluge. U temama koje predstavljamo ovdje ponavlja se pitanje nejednakosti u sistemu.

Lokalni učesnici nisu podjednako svjesni ovih nedostataka. Kao posljedica toga, u ***Trebinju,*** inovacije su djelomično zamijenile ovaj sistem kategorizacije jednim naprednijim modelom, bar za neke grupe. Kao što je zabilježeno, CSR radi sa Udruženjem roditelja djece s posebnim potrebama da bi se pristupilo "cijeloj osobi", sa pojedinačnim planom zbrinjavanja u središtu pristupa.

U pilot opštinama se također sve više koristi:

- razgovor, da bi se utvrdilo pravo na socijalnu pomoć, koji se onda koriste kao osnova za širu socijalnu procjenu i
- kreativno korištenje jednokratnih diskrecionih isplata kao odgovor na pojedinačne i specifične potrebe.

Sveukupno govoreći, međutim, sistem u BiH je još uvijek zasnovan na pretpostavci da su zakoni, administracija i financije ciljevi sami po sebi, umjesto sredstva za pružanje usluga s klijentom u središtu. U sistemu koji se još uvijek suviše oslanja na zbrinjavanje u ustanovama, to je posebno štetno.

**Pitanja nejednakosti u pristupu socijalnoj zaštiti i slabo ciljanje usluga prema potrebi**

Oblik administrativnih struktura, kao što je odsustvo CSR, može, unutar postojeće zakonske strukture, izravno dovesti do nejednakosti i isključenosti. Pitanje ciljanja usluga u skladu s potrebama se također

odnosi na ulogu opštinskog sistema socijalne zaštite kao sigurnosne mreže u kojoj novčana pomoć može imati funkciju ublažavanja siromaštva.

***Mjesečne isplate socijalne pomoći***

Na jedan način, barem, mjesečne isplate socijalne pomoći su svakako ciljane, s obzirom da dopiru samo do malog dijela stanovništva. Prima ih između 15 osoba (Gornji Vakuf-Uskoplje) i 58 osoba (Trebinje) na 10000 stanovnika opštine. Dokazi na osnovu pokazatelja i konsenzus ukazuju na to da ove isplate ne dopiru do oblasti siromaštva. Izrada socijalnih karata u fazi implementacije projekta će pokazati razmjer toga.

Međutim, čak i tamo gdje se isplaćuju potpore, nivoi tih isplata znače da je efekt ublažavanja siromaštva ograničen, osim ako siromaštvo nije minimalno. Isplate se kreću od 30 KM (13 USD) mjesečno po osobi u ***Gornjem Vakufu-Uskoplju***, do 40 KM (18 USD) mjesečno po osobi u svim opštinama u ***RS***, i 56 KM (25 USD) mjesečno po osobi u ***Zenici.*** Planovi za povećanje ovih potpora u **RS** će imati sporedni efekt. Veliki broj oblasti u FBiH nema pristup redovnim novčanim isplatama kojima upravlja opština. Zenica je jedina opština u Zeničko-dobojskom kantonu koja daje mjesečnu pomoć, ali isplate često kasne više mjeseci.

U četiri pilot opštine, pravila koja određuju ove isplate se strogo poštuju. Mala je vjerovatnoća da će neko ko ne zadovoljava kriterije primati potporu. Međutim, obratno nije uvijek slučaj – svi slučajevi koji zaslužuju potpore ih ne primaju. To se dešava jer:

- je broj primalaca ograničen raspoloživim fondovima;
- se ne vodi evidencija o nezadovoljenim potrebama – sve četiri opštine smatraju (ali ne mogu dokazati) da sve osobe koje imaju pravo na pomoć primaju određenu pomoć, iako sa kašnjenjem u nekim slučajevima. Međutim, svi učesnici smatraju da broj stanovnika koji žive u ekstremnom siromaštvu daleko nadmašuje broj korisnika, ali ne vode evidenciju koja to pokazuje;
- dokazivanje prava na socijalnu pomoć zahtijeva pretjerano ulaganje vremena stručnjaka CSR. Neki CSR jednostavno nisu u mogućnosti da potpuno obrade sve potencijalne korisnike;
- dokazivanje prava na socijalnu pomoć također zahtijeva da potencijalni korisnik uloži dosta vremena i financijskih sredstava da svoje dokumente učini punomoćnim. Destimulativni efekti ovih troškova, prije uspostavljanja ili garantiranja prava na potpore, su takvi da nepoznat broj potencijalnih korisnika nikad ne pokušava ostvariti pravo na usluge.

Dok uspostavljanje prava na socijalnu pomoć, kao što je gore pomenuto, može biti dio šire procjene, trud i ulaganja, koji su potrebni za upravljanje takvim sistemom:

- koji ne može zadovoljiti osnovne životne potrebe i
- koji ne koristi fondove konstruktivno, za sprječavanje kriza, nesreće i prihvatanje u sistem zbrinjavanja,

su pretjerani.

Efikasnost ovog procesa ciljanja je također upitan zbog:

- poteškoća u praćenju učešća pojedinaca u nezvaničnoj ekonomiji;
- nemogućnosti da se prate primanja novčanih pošiljki iz inostranstva i
- propusta da se potpuno razmotre druge isplate, na osnovu kategorija, grupama kao što su borci. Ironično je da korisnici koji primaju boračke isplate ili isplate vezane za rat, ponekad doživljavaju novčanu socijalnu pomoć iz opštine kao šalu.

Dok ravnoteža između statutornih potpora i izvanrednih i jednokratnih diskrecionih isplata varira, potrošnja na diskrecione isplate ni u kom slučaju ne prelazi potrošnju na mjesečne potpore. U ***Gornjem Vakufu-Uskoplju*** i ***Zenici,*** ove jednokratne isplate su male, u prvom redu jednostavno zbog:

- budžetskih ograničenja; i, u drugom redu,
- kao rezultat politike korištenja ograničenih izvora sredstava da se mjesečne isplate odrede kao prioriteti.

U ***Zenici***, i na drugim mjestima, jednokratne isplate su u najvećem broju slučajeva koncentrirane na osobe koje već ostvaruju svoje pravo na mjesečnu socijalnu pomoć. One se ne koriste za zadovoljavanje širih potreba, osim u slučaju zvaničnog procesa registriranja za mjesečne potpore, unatoč svjesnosti da postoji veliki broj ugroženih ljudi koji bi mogli imati pravo na redovne isplate.

U ***Trebinju*** i ***Banji Luci***, postoji više fleksibilnosti u davanju jednokratne pomoći, s manje strogim kriterijima za procjenu opravdanosti jednokratnih isplata i šire korištenje diskrecije od strane socijalnih radnika. U načelu, to je pozitivno. Međutim, u kontekstima gdje su do nedavno postojale velike odbojnosti među različitim grupama u stanovništvu, ova diskrecija mora biti popraćena sa više javnosti da bi se pokazala pravednost i nepristrasnost.

Slična pitanja se postavljaju u vezi sa opštinskim fondovima za izvanredne okolnosti koji, mada doprinose olakšavanju ekstremno teških okolnosti, se često ne isplaćuju sa istim nivoom javnosti koji jr prisutan u sistemu isplata CSR.

***Udruženja penzionera i grupe glavnih lokalnih učesnika***

Udruženja penzionera u ***Trebinju*** i ***Zenici*** funkcioniraju kao decentralizirani CSR ili kao kreditna društva za starije ljude. Udruženja automatski primaju članarinu koja se odbija od penzija i donose odluke o izvanrednim isplatama na osnovu potrebe. Boračke organizacije imaju sličnu "solidarnu ulogu", koja je lokalno zasnovana.

Ovaj set isplata putem direktnih transfera ima potencijalnu vrijednost, ali je razmjena informacija sa CSR ograničena u oba slučaja.

Sveukupno gledajući, ovi komentari dalje pokreću pitanje da li su isplate socijalne pomoći dobro usmjerene na potrebu. U nekim oblastima, one uopšte ne obezbjeđuju sigurnosnu mrežu. U drugim oblastima, postoje grupe ugroženog stanovništva koje ne pristupaju sistemu.

**Odsustvo kompaktne mješavine usluga**

Pokušaj da se pređe na 'neprekinuto zbrinjavanje', definirano kao "sveobuhvatna i integrirana mreža usluga fokusiranih na klijenta, koja je usmjerena na zadovoljavanje različitih potreba ugroženih osoba", je prvi put pokrenut u poratnoj BiH 1999. godine (Radna grupa za socijalnu politiku BiH, august 1999.).

Sa stajališta klijenta, prijedlog za kompaktnu mješavinu usluga nalaže da:

- razgraničenje između različitih vrsta potpora i usluga socijalne zaštite i njihovih pružatelja treba nestati; a, u jednom stvarnom pluralističkom modelu socijalne zaštite,
- svi pružatelji socijalnih usluga su fokusirani na isti cilj – dobrobit pojedinačnih klijenata.

Stoga se spektar novčanih potpora, kao krajnje rješenje, treba miješati s nizom usluga fokusiranih na klijenta i kućnu njegu, uz zbrinjavanje u ustanovama na drugom kraju spektra. Sistemi socijalne zaštite ne ispunjavaju ovaj cilj, ali različiti nivoi:

- do kojih zbrinjavanje u ustanovama dominira sistemom i usmjerava ga;
- do kojih varira oblik i kvalitet ovog zbrinjavanja i
- do kojih se ulaže trud da se obezbijedi efektivni put do zbrinjavanja u ustanovama koje se zasniva na drugim činiteljima osim cijene,

upućuju na kvalitet cjelokupnog sistema socijalne zaštite.

Mada postoje određene inovacije u smislu alternativa zbrinjavanju u ustanovama, struktura sistema socijalne zaštite u BiH sadrži ustanove za smještaj u kojima je kvalitet zbrinjavanja različit i koji ima tendenciju opadanja, kao rezultat rata i ekonomske krize. Također je opao nivo i kvalitet socijalnog rada sa osobama koje borave u ovim ustanovama.

Zakonska i financijska nesigurnost koja okružuje rad ovih ustanova ostavlja mnoge od njih u nesigurnom financijskom položaju.

***Povezivanje CSR i socijalnih radnika sa zbrinjavanjem u ustanovama***

Situacija se čini najgorom u ***Gornjem Vakufu-Uskoplju***. Prije rata, socijalni radnici ili zastupnici (član porodice, prijatelj) bi najmanje dva puta mjesečno posjećivali djecu iz Gornjeg Vakufa-Uskoplja smještenu u ustanove. Sada je socijalnim radnicima veoma teško da uopšte posjećuju djecu, pogotovo ako je dijete smješteno u ustanovu koja je prilično udaljena od te opštine. Na primjer, jedno trinaestogodišnje dijete koje je smješteno u jednu ustanovu, je posljednji put imalo posjetu od nekoga van ustanove prije 3 godine. Zvanični pregled njegovog slučaja, koji bi uključivao socijalnog radnika, nije nikada urađen. Slično tome, u ***Zenici,*** nije bilo redovnih pregleda niti zvaničnih posjeta djeci smještenoj u ustanovama.

U ***Banji Luci,*** djecu smještenu u domove redovno posjećuju lokalni socijalni radnici, ali postoji malo dokaza o:

- jasnoj politici puta do smještanja u ustanove ili o preventivnim aktivnostima prije smještanja u ustanove;
- promoviranju kontakta s porodicama;
- sadržajnim pregledima slučajeva; ili o
- planiranju napuštanja ustanova ili alternativnom zbrinjavanju van ustanova.

To je frustrirajuće za osoblje, a također ima implikacije na troškove. Uz malo podrške, porodice bi se mogle brinuti za mnogu djecu koja su sada primorana da provedu većinu svog djetinjstva u ustanovama za zbrinjavanje.

Jedan dom za osobe s mentalnim poteškoćama je ugradio veću fleksibilnost u proces zbrinjavanja u ustanovama, sa početnim prijemnim periodom u kojem se ocjenjuje prikladnost smještanja i sa redovitim kasnijim pregledima. Suprotno tome, jedan dom za stare osobe uopšte nema sistem zasnovan na klijentu.

***Razdvojenost financijskih i stručnih odgovornosti***

U FBiH, kantoni plaćaju trošak boravka osoba smještenih u ustanove, ali ne učestvuju u konsultacijama o smještanju u ustanove. Kantoni ne sudjeluju u odlučivanju ili u ugovoru, koji se sklapa između CSR i ustanove za smještaj. Neki kantoni, međutim, koriste financijski veto. Ovakav raskol u odgovornosti znači da:

- kantoni imaju velika dugovanja prema ustanovama;
- djeca i druge osobe smještene u ustanove ponekad bivaju prebacivani iz ustanove u ustanovu jer kantoni traže jeftinije alternative i

- CSR mogu propisati smještanje u ustanove ne vodeći mnogo računa o troškovima.

Prema postojećem zakonu, može se razmotriti jeftiniji i možda prikladniji smještaj, na primjer u zamjensku porodicu, a o tome se mogu obaviti konsultacije sa kantonom. Ali, ovaj proces se malo koristi, osim u slučaju smještanja u porodice koje su u široj rodbinskoj vezi s klijentom. Socijalni radnici u ***Zenici*** redovno posjećuju starateljske porodice, ali se to radi djelomično zbog izravnog uručivanja isplata a, u stvari, predstavlja mjeru za umanjivanje troškova poštarine.

U ***Republici Srpskoj***, troškove zbrinjavanja u ustanovama određuje Entitet, ali ih plaća CSR iz fondova koje prima od opštine. Većina CSR imaju dugove prema ustanovama, osim CSR ***Banja Luka***. Čak i tamo je nedavno povećanje troškova boravka u instituciji došlo kao iznenađenje, nakon što su pregovori o budžetu sa Gradom bili završeni.

U ***Trebinju*** postoji manji naglasak na zbrinjavanje u ustanovama, dijelom iz razloga što ne postoje takve ustanove u blizini (najbliže se nalaze u Crnoj Gori), ali više zbog veće predanosti alternativnim rješenjima koja postoji u CSR i njegovim inovativnim pristupima. Ali, činjenica da dnevna njega nije prikladno pokrivena zakonima u RS ili FBiH, vodi ka korištenju praktičnih rješenja u održavanju usluga i nezvaničnom osloncu na opštinu koja podržava takav rad. Bez ovakvog dobroćudnog opštinskog previda, usluge kućne i dnevne njege bi bile ugrožene. One ne mogu biti zakonski održive: ova zakonska stupica ima negativni efekt na stvarno neprekinuto zbrinjavanje.

**Slab kapacitet ustanova i ograničena lokalna partnerstva**

***Pozadina partnerstva***

Promoviranje pluralističke mješavine socijalne zaštite zahtijeva da svi učesnici u sistemu, pojedinačno i u partnerstvu, rade na svojim prednostima, da koordiniraju i ujedinjuju svoj rad, razvijaju dobru praksu i doprinose socijalnoj inovaciji. CSR, opštine, MZ, NVO i drugi ne-vladini učesnici su na različitim nivoima razvoja, ali su partnerstva u svim istraživanim opštinama:

- uređena ad hoc umjesto sistematski;
- usmjerena na osnovu aktivnosti određenih osoba i istorije prijašnjeg rada umjesto na osnovu strukture;
- pod uticajem konkurencije (u određenoj mjeri, to je rezultat bivše konkurencije za dobijenje međunarodnih grantova i pomoći), i čak otežana nepovjerenjem, i
- rijetko zasnovana na jasnim dokazima o postojanju komparativnih prednosti.

Samo nekoliko primjera partnerstva je zasnovano na jasnoj podjeli uloga, odgovornosti i odnosa.

## Ograničenja u radu bez CSR

Osim sveukupnih ograničenja, pružanje socijalne zaštite u ***Gornjem Vakufu-Uskoplju*** je ograničeno i zbog nepostojanja CSR. To je ilustrirano činjenicom da su određena zakonska prava data samo CSR. Pojedinačni radnici opštine nisu voljni rizikovati kroz preuzimanje odgovornosti u ovim oblastima, kao u slučaju preuzimanja roditeljskih prava. Time je sistem blokiran i ne može zadovoljiti potrebe mnogih osoba za uslugama socijalne zaštite. S obzirom da skoro trećina opština nema CSR, ovo je pitanje koje potiče na dublja razmišljanja o jednakosti u pristupu socijalnoj zaštiti.

***Tumačenja kapaciteta i partnerstva koja imaju CSR***

Tri CSR u pilot opštinama imaju različite modele funkcioniranja i mješavine stručnih uloga i odgovornosti. Postoje različiti modeli organiziranja obima posla, sa različitim stajalištima o stepenu fleksibilnosti opisa posla, zakona i pravila koji određuju načela i detalje pružanja socijalne zaštite.

U ***Zenici*** se vrši planiranje broja slučajeva, ali je CSR morao osmisliti vlastite sisteme u kontekstu zakonskih nejasnoća. Njegov model specijaliziranog stručnog rada pretpostavlja pro-aktivnu ulogu MZ, koja još nije ispunjena.

Sistem ***Banje Luke***, u kojem socijalni radnici rade s određenim MZ, koristi se za kategorizaciju prava na potpore, umjesto kao fokus na pristupe zasnovane u zajednici i promoviranje partnerstva.

***Trebinje*** je, djelomično zbog vizije svog Direktora, ali i zbog manje veličine, uvelo neke inovativne pristupe, koji počinju sa popisivanjem potreba određenih visoko rizičnih grupa, umjesto da počinju sa pažljivim tumačenjem funkcija.

***Uloga opštine***

Doprinos opštinskih službi, posebice Odjela za socijalna pitanja, razlikuje se u zavisnosti od:

- njihovih ograničenih budžeta, i različitih tumačenja širokih odgovornosti u kontekstu nivoa budžeta;
- njihovih veza sa njihovim CSR;
- njihovih tumačenja odgovornosti za financiranje CSR i
- u FBiH, potencijalno nametljivog uticaja kantona.

Opštinski pristupi socijalnoj zaštiti su formirani kroz iskustva s međunarodnim NVO. NVO su opštine stavili u prilično pasivnu ulogu "odobravatelja" umjesto povjerenika usluga, koji nemaju naviku da pro-aktivno promoviraju partnerstvo ilil druge aktivnosti.

Mobiliziranje dobrovoljaca u MZ, tamo gdje postoji, je važna prednost sistema, jer MZ imaju potencijal da postanu efektivni partneri CSR. Upravo u MZ je socijalna zaštita proglašena visokim prioritetom, i u ***Banji Luci***, na primjer, MZ vrše upućivanje potencijalnih korisnika u CSR.

## NVO i partnerstva

NVO sektor se odlikuje različitim i nestalnim strukturama i slabim upravljanjem. Stare i novije NVO imaju različita:

- tumačenja svojih potencijalnih uloga;
- očekivanja po pitanju financiranja iz različitih izvora i, samim tim,
- stavove o partnerstvima i njihovim vrijednostima.

NVO u pilot opštinama dijele prilično slabe institucionalne kapacitete za upravljanje projektima, računovodstvo i ugovaranje. Kapaciteti NVO za javno upravljanje fondovima su ograničeni uprkos velikom broju prošlih "obuka za upravljanje projektom" i korištenju međunarodnih fondova. Pitanjima o izgradnji kapaciteta NVO se obično pristupalo u nekom uopštenom okviru, a ne sa orijentacijom na specifične lokalne potrebe i okolnosti. Kvalifikacije dobrovoljaca i angažiranog stručnog osoblja se stoga ne razvijaju, niti koriste u potpunosti.

NVO razvijaju istančanije uloge u socijalnoj zaštiti – kao što je partnerstvo NVO u Zenici, koje kombinira sklonište za žene i sigurnu kuću sa domom za stare osobe.

Sveukupno gledajući, ipak, evolucija NVO od uloge zastupnika do uloge pružanja usluga, koju same NVO često slabo komuniciraju, je složena i nejasna za osoblje CSR. Podrugljive reakcije CSR na loše

kontekstualizirane ponude partnerstva NVO su razumljive (posebno gdje postoje i zahtjevi za financiranje), ali brzo izazivaju razočarenje i smanjuju povjerenje. To se još više usložnjava nedostatkom iskustva u razvijanju dugoročnijih pristupa kod većine NVO koji su naviknuti na rad uslovljen grantovima.

Forumi NVO su ograničeni ovim različitostima i rijetko izražavaju potencijalne težnje i potrebe sektora NVO kao jedno usaglašeno mišljenje. Ali, sada postoje određeni primjeri grupacija NVO uključenih u socijalna pitanja, koje se mogu baviti pitanjima iz prakse. Lokalni aktivisti i NVO u Banji Luci pomažu u upućivanju klijenata u CSR i zastupaju njihove slučajeve. Incijativa CSR i NVO Trebinja se pominje na drugom mjestu.

Jake veze između CSR i lokalnih NVO su potencijalna prednost, a financiranje NVO iz opštine radi pružanja usluga koje su komplementarne sa uslugama CSR ili radi pružanja usluga u partnerstvu sa CSR, je pojava koja poprima veće razmjere. U cjelini gledano, mada postoje temelji za mješovit, pluralistički model socijalne zaštite, razvoj partnerstva radi pomoći široj mreži koordiniranih subjekata koji pružaju usluge zaštite, razmjena informacija i rad na jačanju postojećih prednosti je još uvijek u fazi osmišljavanja.

**Neusklađeno planiranje u okviru nivoa i između njih**

***Planiranje u okviru opština***

U pilot opštinama se socijalna zaštita sve više kreće ka koherentnom planiranju, uz razvoj dugoročne strategije s ciljevima. Međutim, postoji tendencija među akterima u sistemu da budu više pasivni nego proaktivni. Neki od razloga za to su:

- zakonska nesigurnost i sve veća financijska nesigurnost;
- manje organiziranih natjecanja za grantove;
- ograničen kapacitet za planiranje i ograničen kapacitet za uviđanje prednosti modernog planiranja u odnosu na tradicionalno socijalističko planiranje i
- svakodnevni pritisak u radu (‘gašenje vatre’ je izraz koji se često koristi).

U kombinaciji, ovi razlozi doprinose nasljednoj ‘kratkoročnosti’ u pružanju socijalne zaštite čije posljedice su neefikasnost, umnožavanje i praznine u pružanju usluga i korištenju resursa.

Potreba za boljim određivanjem prioriteta u korištenju veoma ograničenih sredstava je preduslov za mnoge od drugih ključnih tranzicija pomenutih gore. Povećana spoznaja da međunarodna pomoć postaje sve manja, dovodi do sve veće potrebe za planiranjem. Ali, čak i kad ova spoznaja postane očigledna, kao razlog za nedostatak pozitivnog razvoja navode se ograničeni kapaciteti.

Inicijative u pilot opštinama ipak ukazuju na to da postoji uvažavanje vrijednosti moguće koristi od planiranja. Na inicijativu CSR i uz podršku ovog projekta, u ***Zenici*** su održani brojni sastanci između lokalnih NVO i CSR, s ciljem izrade petogodišnjeg plana socijalnog razvoja u gradu. Na njima je postignut sporazum u vezi opštih ciljeva i razmjene informacija.

U ***Banji Luci***, djelomično kroz svoje iskustvo rada u lokalnim NVO, neki predani radnici CSR pokušavaju promovirati modele strateškog planiranja u CSR. U ***Trebinju***, i Crveni Krst i CSR počinju eksperimentirati sa strateškim planiranjem, sa jasnim oblastima za razvoj u budućnosti.

***Planiranje među entitetima, kantonima i opštinama***

Kao glavni osnivači socijalne zaštite u ***RS***, opštine imaju iskustvo u vršenju odabira kad budžeti ne pokrivaju planirane troškove. U nekim slučajevima, to obuhvata određivanje prioriteta. Takav način

rada je često više nezvaničan nego zvaničan. Procesi kojima se određuju prioriteti su intuitivni i nisu javni i više se odnose na financije nego što su odgovor na veličinu potrebe.

Ukidanjem Fonda solidarnosti RS, koji je bio mehanizam ponovne raspodjele za ublažavanje razlika između nivoa pružanja socijalne zaštite po opštinama sa različitim nivoima prihoda, Entitet RS je u jednom potezu:

- umanjio jednakost pristupa socijalnoj zaštiti;
- skratio razvoj proaktivne i dugoročne perspektive u socijalnoj zaštiti u opštinama i CSR i
- izgubio sredstvo kojim je taj Entitet bio u stanju da utiče na pružanje socijalne zaštite kroz financijske stimulanse umjesto kroz zakonska sredstva.

Takav kraj Fonda solidarnosti je bio naročito intenzivno doživljen u ***Trebinju*** koje je imalo koristi od:

- elementa ponovne raspodjele tog fonda (od razvijenijih opština ka manje razvijenim) i
- njegovog nagrađivanja inovativnih projekata – čak i u mogućem sukobu sa zakonom.

Novi propis će zahtijevati od opština da troše 15% svojih budžeta na socijalnu zaštitu. Posljedice i efekti toga su trenutno nejasni, a ponajmanje u smislu sljedećeg:

- koje druge opštinske usluge će morati biti umanjene;
- šta će kasnije biti urađeno, ukoliko se išta bude radilo, na umanjivanju među-opštinskih razlika u prihodu a, samim tim, i troškova socijalne zaštite po glavi stanovnika i
- rješavanje pitanja jednakosti siromašnijih opština sa relativno velikim brojem ugroženih populacija koje imaju najmanje resurse socijalne zaštite.

Poremećaj u planiranju aktivnosti i isplata je pojačan u pilot opštinama ***u FBiH*** zbog manjka u kantonalnim budžetima. Često se dešava da kantoni ne ukazuju opštinama jasno na sljedeće:

- da kratkoročni manjak u budžetu za CSR i službe za socijalnu zaštitu u opštinama, u kombinaciji sa
- krutim obrascima i procesima financijske revizije,

vodi ka opreznim, kratkoročnim obavezama u pružanju socijalne zaštite. To čini mnogo na podrivanju napora usmjerenih na planiranje bilo kakve vrste srednjoročne i dugoročne strategije. Kantoni u velikoj mjeri ne uspijevaju ispuniti zakonske obaveze, uzrokujući time da CSR njihovih opština čine isto.

Čak i u takvoj situaciji, u nekim slučajevima, opštine počinju razmišljati više od jedne godine unaprijed po pitanju budžeta. U Odsjeku za financije u ***Banji Luci***, na primjer, moguće je čuti viziju budućeg razmišljanja o socijalnoj zaštiti i njenom financiranju. Podjela ove vizije sa ostalim akterima i entitetskim vlastima je, zasada, ograničena, kao što je i stajalište da takvo dugoročnije razmišljanje treba dijeliti i razvijati sa lokalnim zajednicama.

**Odsustvo okvirnih načela kvaliteta, odgovornosti, javnosti i efikasnosti**

Odsustvo mjera i mehanizama za kontrolu:

- kvaliteta i standarda rezultata i procesa;
- odgovornosti i
- efikasnosti

unutar socijalne zaštite, i pogoršavanje takve situacije kroz donošenje odluka koje nije javno, otežava razvoj efektivnijeg pružanja socijalne zaštite i ostavlja jedan nerazmjeran oslonac na zakon umjesto na standarde i dobru praksu.

Trenutno, mehanizmi uprave u pilot opštinama ne obezbjeđuju osnovu za bilo kakvu nezavisnu procjenu kvaliteta i protuvrijednosti za uloženi novac. To se naročito odnosi na to da pregledavanje računa (prevodivo samo kao 'inspekcija' ili 'kontrola') ima tendenciju fokusiranja na to da li se poštuju pravila, umjesto na to da li se ostvaruju ciljevi i da li je novac iskorišten na najbolji način.

Strukture za kontrolu odgovornosti su slabe van ovog formalističkog nivoa. Svaki CSR ima Upravni i Nadzorni odbor u kojem se nalaze predstavnici dva interesa:

- interesa opštine, koji je u suštini podržan kroz politička imenovanja u odbore i
- interesa osoblja CSR.

Ovi Odbori se ne smatraju odgovornim za interese klijenta.

Niti su Odbori CSR proaktivni u poticanju promjene. Umjesto toga, oni se oslanjaju na informacije koje pruža CSR i ne obezbjeđuju javnu kontrolu rada ili planova. Odbori imaju malu ulogu u širem razmišljanju o socijalnoj zaštiti i imaju slabu vidljivost i nikakvo međusobno učešće sa javnošću. Njihov rad je formalistički i vezan za pravila, bez obraćanja pažnje na pitanja kvaliteta, tako da je sankcija uklanjanja ili mijenjanja direktora jedna izravna sankcija.

Slična pitanja u oblasti upravljanja pojavljuju se u ustanovama za smještaj i u lokalnim NVO, koje primaju fondove iz opštine.

Mada postoje određeni dokazi o dotiranju unutar sistema i o delegiranju ovlaštenja i odgovornosti, potrebe za detaljnim zakonskim izvještavanjem ne unapređuju odgovornost i javnost, već ih umjesto toga čine nerazumljivim. To je slučaj čak i kad su MZ uključene u socijalna pitanja, jer one obezbjeđuju spiskove kategorija umjesto redovne izvještaje o širim pitanjima. Godišnji izvještaji CSR također imaju tendenciju da budu funkcionalni i vezani pravilima umjesto da oslobađaju prostor za istraživanje pitanja kvaliteta.

Prisutan je nedostatak modernih standarda u smislu rezultata ili procesa. To naročito ometa ugovaranje usluga sa NVO. Nedostatak standarda također otežava upoređivanje troškova pružanja usluga koje pružaju alternativni subjekti i time sakriva neke od potencijalnih prednosti pluralističkog sistema.

**Zakonska i financijska okvirna načela koja su više kruta i ograničavajuća nego olakšavajuća**

Svi učesnici na opštinskom nivou smatraju zakonska i financijska okvirna načela problematičnim. Zakonska ograničenja i krutost su tema koja se provlači kroz sva prethodno pomenuta pitanja. Umjesto kao olakšavajuća, zakonska okvirna načela se opravdano smatraju:

- načelima koja suštinski sputavaju ostvarivanje svih ključnih tema za reformu koje se odnose na klijenta;
- nejasnim;
- neusklađenim u primjeni na različitim nivoima. Paradoksalno je da detalji u zakonu tako doprinose nesigurnostima, nejasnoćama, neodlučnostima i dvosmislenostima. I u FBiH i u RS, zakonska složenost se dalje usložnjava budžetskim procedurama koje su također složene.

Dalju nejasnoću zatim izaziva kasno odobravanje budžeta, što dovodi do toga da neuspjele pravne obaveze konkuriraju trenutnoj potrebi.

***Republika Srpska***

U RS, Zakon o socijalnoj zaštiti (proizišao iz 1993., ali temeljito izmijenjen 1996.), skupa sa pratećim pravilima i propisima, je također suviše krut, ograničavajući i složen. Procesi koji proizilaze iz tog zakona su samim tim sputavajući, uprkos dobrim namjerama. Detalji su glomazni, i postoji opasnost da u svom pravu oni postanu kraj, umjesto da postanu sredstva za olakšavanje ciljeva, tj., ublažavanje negativnih posljedica siromaštva i socijalne isključenosti.

Entitetski zakoni vežu opštine za prava, koja su obično financijski neostvariva, naročito tamo gdje ne postoje CSR. Nasuprot tome, u ***Trebinju***, CSR mora manipulirati opisom svog inovativnog rada sa djecom s posebnim potrebama, a također i u pružanju usluga kućne njege, da bi se uklopio u okvirna načela zakona. CSR i opština se izvrgavaju opasnostima prijetnje da takav inovativni rad bude stavljen van zakona, dok u isto vrijeme CSR ne obezbjeđuje usluge svima koji imaju pravo na njih. To ima negativni efekt na:

- javnost;
- ponavljanje ovakvog rada;
- sistematsko planiranje i
- usvajanje dogovorenih lokalnih prioriteta u pružanju socijalnih usluga na nivou opštine.

***Kantoni FBiH i njihove pravne odgovornosti***

Središnje bosanski Kanton, u kojem se nalazi ***Gornji Vakuf-Uskoplje***, usvojio je kantonalni zakon u junu 2002., ali je implementacija tog zakona stvar o kojoj se raspravlja. Zeničko-dobojski Kanton, u kojem se nalazi ***Zenica***, još nije donio kantonalni zakon o socijalnoj zaštiti, mada su svi kantoni bili obavezni da donesu specifične zakone tri mjeseca nakon donošenja Federalnog zakona o socijalnoj zaštiti (juli, 1999.).

Tako se CSR ***Zenica*** nalazi u procijepu između:

- zastarjelih zakona iz prethodne države;
- prijedloga zakona iz kantona, nejasnog u detaljima i statusu, i
- zakona FBiH koji nisu implementirani zbog nepostojanja kantonalnih zakonskih propisa.

Federalne inspekcije CSR se provode u okviru konteksta Zakona FBiH iz 1999. (Zakon o osnovama socijalne zaštite, zaštiti civilnih žrtava rata i zaštiti porodica s djecom), a CSR se kritikuju zbog toga što ne implementiraju usluge u skladu s tim Zakonom. Osim toga, zbog zakonskog ćorsokaka, neki građani, očigledno prikladni za ostvarivanje prava na socijalnu zaštitu, nisu u stanju primati potpore socijalne zaštite i, u novije doba, dječije dodatke, namijenjene za cijelu FBiH. To je izazvano strogo utvrđenim potporama koje prevladavaju u zakonodavstvu, a koje ne mogu biti pružane u praksi. Štaviše, ostvarivanje prava uključenih u Prijedlog kantonalnog zakona zahtijevalo bi udvostručavanje fondova za socijalnu zaštitu radi zadovoljavanja trenutno definiranih nivoa potrebe, bez obzira na potraživanje nezadovoljene potrebe za koju se smatra da postoji.

U maju 2002., Vlada FBiH usvojila je Strategiju socijalne zaštite u FBiH, koja predlaže izradu novog posebnog zakona o socijalnoj zaštiti. Također je predložena izrada novog posebnog zakona o dječijoj zaštiti, kao i uključivanje zaštite civilnih žrtava rata u novi zakon o zaštiti invalida.

***Zakonska okvirna načela i NVO***

Zakonska okvirna načela kojima se rukovode lokalne NVO su sada operativna u oba entiteta, kao i na državnom nivou. Nesigurnost je umanjena. Preostaju zabrinutosti oko odgovornosti lokalnih NVO i sponzora prema oporezivanju donacija. Naročito je nejasan poreski postupak s prihodom NVO od

vraćanja troškova kroz pružanje usluga i sa aktivnostima koje stvaraju prihod, i to umanjuje određene aktivnosti NVO.

**Slaba upoznatost javnosti s ciljevima, kontekstom, pravima i odgovornostima koji se odnose na socijalnu zaštitu**

Percepcije ograničene javnosti i velike zamršenosti mehanizama, poput kategorizacije unutar sistema socijalne zaštite, nisu ublažene ograničenim naporima na unapređenju javne upoznatosti sa socijalnom zaštitom. Neodlučnost u razvijanju obimnijih razgovora o socijalnoj zaštiti se ponekad dešava zbog straha da bi porodice koje se suočavaju sa nezadovoljenim potrebama mogle uzvratiti sa većom potražnjom za potporama i uslugama. Sveukupno gledajući, daje se malo pomoći:

- u olakšavanju pristupa potencijalnim korisnicima;
- u promoviranju informacija o pravima na zaštitu;
- u objašnjavanju faza koje klijent treba proći u sistemu uz jednostavna uputstva pisana jednostavnim jezikom ili
- u kampanjama za poticanje uzimanja potpora i usluga.

Procedure ulaganja pritužbi postoje, ali nisu dobro poznate. Angažiranost korisnika u ustanovama je ograničena.

Šire gledajući, ulaže se malo napora da se:

- građanima objasni socijalna politika;
- potakne veća angažiranost zajednice u procesu donošenja odluka;
- razjasni veza između politika oporezivanja i socijalnih politika;
- mobilizira privatni novac i alternativni izvori financiranja, kroz donacije, i
- promovira korištenje privatnog vremena, kroz dobrovoljni rad.

Ipak, javna naklonjenost je važna u promoviranju mnogih aspekata reforme koje sada preferiraju vodeći učesnici u opštinama. U vremenima tranzicije, podizanje nivoa svijesti javnosti i uzimanje javnih stanovišta na znanje, dijelovi su procesa prilagođavanja i vođenja promjene – ne luksuz koji treba poticati kad novi sistemi postanu operativni.

**Ukupna ocjena u ovoj fazi**

Uprkos nedostatku podataka i nepostojanju jednog glavnog okvirnog načela unutar kojeg bi se dala ova ocjena, kao što je izloženo iznad, slika socijalne zaštite na opštinskom nivou u BiH je slika u kojoj:

- postoji više financijskih izvora nego što je bilo očigledno u prvoj inspekciji;
- je korištenje izvora iskazano manje efikasno nego što je potrebno – ili manje poželjno u tumačenju najbolje prakse – zbog krutosti u sistemu. To izaziva zabrinutost kad:
    - po pravnim i drugim definicijama sigurno postoje nezadovoljene potrebe. Kad se postavi nasuprot obimu osoba koje su primile opštinske potpore i usluge, čini se da je ova nezadovoljena potreba znatna.
    - je usmjeravanje potpora i usluga slabo, a ovaj napor usmjeren ka mreži socijalne sigurnosti je razmjerno mali u poređenju sa drugim isplatama putem direktnih transfera. Čak i u ovom slučaju, opštinski nivo ostaje sastavni dio sistema potpora koji je najviše fokusiran na ublažavanje negativnih posljedica siromaštva i socijalne isključenosti.
- se neke usluge – koje nalaže zakon u BiH i koje se zahtijevaju na temelju najbolje prakse – pružaju gotovo nikako uslijed budžetskih i vremenskih ograničenja;

- je osoblje visoko kvalificirano i angažirano, ali ima zastarjelu bazu znanja i imalo bi koristi od unapređenja stručnog rada;
- su inovativne aktivnosti ograničene krutim zakonskim okruženjem, ali sa vidljivim počecima fleksibilnosti, čak i u okviru ovog krutog okvirnog načela, i
- su stalni troškovi i troškovi ustanova prilično visoki.

Možda je najvažnije to što su svjesnost o potrebi za promjenom i opšta volja da se razmotre reforme dovoljno rašireni među opštinskim praktičarima za stvaranje naglog spontanog rasta reforme.

## PREPREKE NA PUTU KA VIZIJI REFORME

### Savremeni problemi tranzicije

Opšti nedostaci koji moraju biti prevaziđeni da bi se krenulo prema viziji, a koji predstavljaju temelj preporuka, obuhvataju:

- pravnu osnovu i "pravila" socijalne zaštite, za novčane potpore i za usluge, koji su suviše ograničavajući, složeni ili zastarjeli, koji datiraju iz 1984. i koji su postavljeni za jedno sasvim drugačije društveno i ekonomsko okruženje;
- karakter novog zakona, naročito u RS, koji je sastavljen na veoma detaljan način, i vodi ka procesima koji su:
    - suviše spori uprkos efektivnoj administraciji i dobrim namjerama;
    - glomazni;
    - kraj u vlastitom pravu, umjesto sredstvo za olakšavanje kraja – ublažavanje negativnih posljedica siromaštva i socijalne isključenosti,
- široko rasprostranjena primjena kategorizacije potencijalnih korisnika i prava, skupa sa ograničenim budžetima, dozvoljava isplate širokom pojasu korisnika koje su suviše male za prehranjivanje ukoliko one predstavljaju jedina sredstva za preživljavanje;
- pročišćenje usmjeravanja isplata koje je ograničeno prirodom kategorija i kategorizacije, umjesto da bude zasnovano na ocjenama relevantnih okolnosti pojedinačnih klijenata;
- priroda pružanja socijalne zaštite koja je još uvijek suviše zasnovana na ustanovama i pogonjena ponudom, umjesto da bude fokusirana na moderne metodologije zasnovane na klijentima;
- nedostatak baze podataka o klijentima i popisa klijenata;
- ograničeni broj kreatora politike u kantonima (u FBiH) i na opštinskim nivoima, i ograničena priroda i iskustvo koje ti kreatori politike imaju u kreiranju politike;
- tendencija tih kreatora politike da razmišljaju na tradicionalne načine koji se rukovode zakonima, sa uspostavljanjem kategorija prava umjesto perspektive zakona više fokusiranog na EZ, koji je jedno olakšavajuće okvirno načelo i izraz osnovnih prava koja treba tumačiti u specifičnim pojedinačnim slučajevima;
- produžena tendencija opština da razmišljaju u prilično uskim sektornim okvirima, umjesto u okvirima planiranja sa osnovom u zajednici ili integriranog planiranja;
- uprkos povećanoj svjesnosti o potrebi da reforma i tranzicija daju održivost u pružanju socijalne zaštite, na opštinskom nivou još uvijek postoji ograničeno shvaćanje stepena u kojem sistem mora biti promijenjen da bi zadovoljio savremene standarde pružanja, usmjeravanja, efikasnosti i održivosti koji postoje u EZ;
- uticaji mreže novčane sigurnosti na umanjivanje siromaštva i pružanje socijalnih usluga su ograničeni u odnosu na isplate putem direktnih transfera kategorijama koje se odnose na borce, koje nisu zasnovane na potrebi;
- nejasnoće, čak i suprotnosti, u izjavama o kategorijama prava u zakonima i propisima koji imaju pretjeran uticaj uslijed zakonski zasnovanog pristupa implementaciji;
- pravni prekid između entiteta (i kantona) i opštine je uzrok neizvjesnosti i napetosti. Na primjer, troškovi njege u ustanovama za smještaj se plaćaju na entitetskom (ili kantonalnom)

nivou, ali su odgovornosti za provođenje smještaja u ustanove na opštinskom nivou. Tako su pravne i financijske obaveze razdvojene i kad postanu dalji predmet među-entitetskih nesuglasica (kao što je to slučaj sa visinom naplate za klijente iz jednog entiteta koji su smješteni u ustanovama drugog entiteta) rezultiraju nepredviđenim zahtjevima prema budžetima CSR i opštine;

- nemogućnost opštine (i viših vlasti) da:
    - odrede pojedinačne prihode iz nezvanične privrede i tako precizno usmjere potpore, ili
    - da prikupljaju porez iz nezvanične privrede i tako u potpunosti popune fondove za isplatu osobama koje imaju pravo na njih.

**Nasljeđe: inercija prakse bivšeg socijalističkog sistema**

Napredak u socijalnoj politici u nekim opštinama je značajan, ali spontana reforma nije niti raširena niti brza. Snažna ograničenja nalaze se u pristupima tranziciji, naročito u zakonskim i proceduralnim pristupima:

- mnogo je lakše u ovakvom pravnom i regulatornom okruženju primjenjivati stroga pravila nego primjenjivati sposobnost rasuđivanja;
- primjenjivanje diskrecije (slobode odluke) je podložno osporavanju, naročito tamo gdje postoji istorija neslaganja između različitih grupa u stanovništvu i u kojem su zakoni oblikovani za planiranje specifičnih poteza za sve okolnosti umjesto obezbjeđivanja olakšavajućeg okvirnog načela za lokalno tumačenje u okviru opštih standarda;
- premda se određene stvari kreću u kreativom pravcu, opšti zakon o socijalnoj zaštiti ima tendenciju da ne podstiče eksperimentiranje, naročito u RS;
- određeni dio fondova dolazi iz opštine, dok fondovi za druge oblike pomoći dolaze sa viših nivoa vlade, sa pritiscima da se granice između linija raspodjele sredstava ostave nepromijenjene;
- postoji snažno protivljenje premještanju sredstava između budžetskih linija;
- pregledanje računa ima tendenciju da se koncentrira na to da li se pravila poštuju umjesto na to da li se ciljevi ostvaruju a novac troši na najbolji način;
- nedostatak pravovremenog reagiranja višeg nivoa vlasti na pitanja na nivou zajednice i
- uvjerenje da su zakoni, administracija i financije kraj sami u sebi, prije nego sredstva kroz koja klijenti i krajnji korisnici primaju usluge koje javnost želi da oni imaju. Trenutno, oni suviše često, u stvari, stoje na putu pružanju usluga i isplaćivanju potpora.

Naslijeđena i postojeća ograničenja koja se odnose na tranziciju ka promjeni, zajedno, stvaraju značajne prepreke reformi. Tim preprekama se izravno bave preporuke i procesi ovog projekta.

**PREPORUKE ZA REFORMU**

Preporuke održavaju fokus izvještaja na opštini. One su također zasnovane na praktičnim umjesto na neostvarivim ciljevima. Mnoge od ovih preporuka će biti isprobane u praksi, naročito lokalna partnerstva na nivou zajednice (PNZ) i projekti aktivnosti u zajednici (PAZ), u fazi implementacije ovog projekta.

**Promoviranje pristupa zasnovanog na klijentu unutar okvira planiranja sa osnovom u zajednici**

Opšti poticaj za reformu za sve učesnike je usmjeren ka najboljoj praksi u EZ, pristupu zasnovanom na klijentu u kojem su sve potpore, procjene i usluge:

- zasnovane na planovima pojedinačne njege;
- bazirane na savjetovanju s klijentima, što je jasno pokazano;

- oblikovani cjelovitom procjenom pojedinačnih okolnosti klijenata i potencijalnih klijenata, umjesto kruto određeni unutar sistema kategorizacije prava i klasifikacije korisnika;
- zasnovani na pojedinačno krojenim planovima radi obezbjeđivanja najbolje mješavine potpora i usluga;
- fokusirani na jednakost pojedinačnog pristupa sistemu, djelomično putem obezbjeđivanja da su usluge koje pruža CSR dostupne čak i tamo gdje CSR ne postoji, i
- uspostavljeni tako da se izvori sredstava mobiliziraju kroz jedan integrirani pristup osobama ili organizacijama koje obezbjeđuju sredstva i usluge u pristupu zaštiti na nivou zajednice.

Ovaj projekat će dati svoj doprinos kroz:

- promoviranje i primjenu lokalnih strategija u socijalnoj zaštiti koje podržavaju načelo pristupa usmjerenog na klijenta u svim aspektima implementacije, nadgledanja i ocjene;
- prilagođavanje upravnih struktura olakšavanju zastupanja klijenata i korisnika usluga kao ključnih učesnika.

**Usmjeravanje potpora i usluga prema potrebama**

Glavni učesnici u BiH treba da obezbijede da nedovoljna sredstva koja imaju na opštinskom nivou budu usmjerena na kategorije korisnika koje su najugroženije i kojima su ta sredstva najpotrebnija.

Postojeća struktura mjesečnih isplata socijalne pomoći je dobra osnova za budući razvoj sigurnosne mreže za najugroženije osobe kad više sredstava bude dostupno, a efikasnije usmjeravanje korisnika bude razvijeno. U međuvremenu, mada su sredstva tako ograničena, korištenje diskrecionog plaćanja (jednokratna i izvanredna pomoć) bi trebalo biti povećano i razvijano kao važan element programa socijalne pomoći u borbi protiv siromaštva i socijalne isključenosti. Ovo povećano korištenje diskrecionog plaćanja bi trebalo biti:

- ko-ordinirano među agencijama;
- povezano sa širim sistemom isplata putem direktnih transfera u oba entiteta;
- zasnovano na jasnim kriterijima napravljenim u konsultaciji sa svim interesnim sferama;
- zasnovano na procjenama pojedinačnih potreba klijenata i rada zasnovanog na slučajevima,
- javno;
- sa jasnim sistemom podnošenja pritužbi i
- povezano sa mješavinom usluga radi smanjivanja zavisnosti na najmanju moguću mjeru.

Ovaj projekat će promovirati ovaj pristup kroz:

- planove socijalne zaštite na lokalnom nivou, zasnovane na pristupu zaštite u zajednici u kojem svi učesnici pokazuju poboljšani kapacitet u izradi socijalnih karata, određivanju ciljnih grupa i praćenju siromaštva i potreba, i
- reviziju struktura i procedura isplate sredstava.

Ovaj projekat će također uvesti nadgledanje i ocjenjivanje reforme kroz:

- pružanje podrške izradi socijalnih karata;
- tumačenje širih setova podataka u specifičnim opštinskim kontekstima ovog projekta i
- uspostavljanje integriranog nadgledanja, ocjenjivanja i procesa praćenja rezultata unutar opštinskih sistema potpora i usluga.

**Promoviranje kompaktne mješavine usluga i potpora**

Reforme koje se uvode trebale bi biti koraci prema jednom ključnom obilježju vizije u kojem se opštinski nivo sistema socijalne zaštite odlikuje jednom kompaktnom ravnotežom između novčanih potpora i socijalne njege, unutar jednog spektra njege čije karakteristike su preventivno djelovanje, fleksibilni aranžmani i niz opcija zaštite staratelja, dnevnog boravka i opcija zbrinjavanja u zamjenskim porodicama.

Treba primijeniti načelo otpuštanja klijenata iz ustanova za smještaj radi prebacivanja na brigu lokalnim vlastima, porodici ili u samostalan život, uz mobiliziranje osoblja i klijenata ustanova u svojstvu posrednika u promjeni.

Unutar ustanova, treba poduzeti korake ka daljnjem unapređenju kvaliteta njege u ustanovama za smještaj. Tu bi trebalo biti obuhvaćeno sljedeće:

- razvijanje ciljeva i pojedinačnih programa njege za klijente ustanova;
- usvajanje takvih programa njege kroz strukture planiranja unutar zajednice;
- uvođenje redovitih zvaničnih revizija;
- povećavanje zajedničkog rada među osobljem;
- razvijanjem strategija u vezi sa CSR radi poboljšanja odnosa između klijenata ustanova i njihovih porodica;
- istraživanje načina identificiranja alternativnih smještaja za osobe koje mogu biti smještene drugdje (naročito mladu djecu) i
- revizije krutih pravila po kojima se troše budžeti ustanova s namjerom poboljšanja fleksibilnosti unutar smjernica.

Upravni procesi ugovaranja i plaćanja ustanovama i pojedinačne uloge entiteta, kantona (u FBiH), CSR i ustanova, bi trebali biti razjašnjeni, radi pojednostavljenja i udruživanja stručne i financijske odgovornosti s interesima klijenata i radi uspostavljanja sistema opšte odgovornosti.

Ovaj projekat će stimulirati:

- pluralističko pružanje niza opcija njege;
- raznolikost subjekata koji pružaju usluge u pilot opštinama;
- integraciju njihovih aktivnosti i doprinosa socijalnoj zaštiti unutar zajedničkog plana;
- pružanje modela pojedinačno krojenih planova njege;
- studije potpora i troškova otpuštanja klijenata iz ustanova za smještaj radi prebacivanja na brigu lokalnim vlastima, porodici ili u samostalan život i alternativnog šireg korištenja ustanova za smještaj, i
- nastojanje na opštinskom nivou da se promovira potreba za promjenom na drugim nivoima sistema.

**Promoviranje razvoja ustanova i unapređenje partnerstva**

Sve organizacije uključene u socijalnu zaštitu na opštinskom nivou bi trebale doprinositi zaštiti u skladu sa potrebama klijenata i zajednice, kroz fleksibilnu primjenu njihovih komparativnih prednosti. Naročito treba obratiti stalnu pažnju na:

- definiranje, uspostavljanje i unapređenje zvaničnih odnosa među ustanovama;
- razvijanje zvaničnih i nezvaničnih struktura i procesa saradnje radi izbjegavanja udvostručavanja i postizanja jedinstvenosti i
- stimuliranje jednog cjelovitog pristupa kroz partnerstvo unutar zajednice.

Prioritet je promoviranje razvoja CSR kao ustanove, kroz:

- poboljšane opise poslova;
- obuku osoblja;
- povećanu ulogu upravnih odbora, sa obukom njihovih članova;
- razvijanje lokalnih osnova za financiranje;
- korištenje fleksibilnijeg planiranja rada i nove ravnoteže između stručnog i opšteg rada;
- olakšavanje partnerstva i vodstva u pristupima socijalnoj politici unutar zajednice i
- korištenje CSR kao mjesta za razmjenu podataka o korisnicima.

MZ bi trebale biti bolje uključene u opšte okvirno načelo pružanja usluga. Njihova potencijalna uloga u identificiranju i rješavanju socijalnih problema je, do sada, bila nedovoljno iskorištena u sistemu. MZ bi trebalo potaknuti i pomoći da:

- zvanično i nezvanično sarađuju sa NVO;
- pomažu u izradi socijalnih karata koje prikazuju potrebe i
- omoguće uslove za rad dobrovoljaca kao najistaknutijih činitelja socijalne zaštite u zajednicama.

Lokalne NVO i ONZ bi trebalo podržati i osnažiti s ciljem preuzimanja mnogo veće uloge u pružanju socijalnih usluga na nivou opštine kroz:

- njihovu povećanu prisutnost na svim nivoima sistema socijalne zaštite;
- obezbjeđivanje širih konsultacija u pristupu u okviru zajednice u kojem su data ovlaštenja NVO da predstavljaju zajednicu kroz diskusije o planiranju na nivou zajednice;
- jačanje Foruma NVO radi njihovog osposobljavanja da postanu aktivniji i dobiju veće učešće iz šireg kruga različitih grupa. To bi omogućilo veći broj užih specijalnosti, sa onim NVO i ONZ koje se zanimaju za socijalna pitanja, koje se mogu okupiti i formulirati zajedničke inicijative;
- raznolikost izvora financiranja za sve lokalne NVO sa naglaskom na javnu konkurenciju, konkurentno sudjelovanje u licitacijama za izvođenje radova i jasno nadgledanje i ocjenjivanje usluga koje pružaju NVO, i
- jačanje lokalnih NVO u upravljanju projektima i financijama.

Ovaj projekat će promovirati:

- izgrađivanje kapaciteta i razvoja ustanova među vladinim i ne-vladinim partnerima u pružanju socijalne zaštite na opštinskom nivou;
- strategije na opštinskom nivou, koje svi učesnici trebaju osmisliti, razumjeti, posjedovati, implementirati i kontrolirati, i koje trebaju biti implementirane kroz partnerstvo i integrirane kroz komisije za planiranje organizirane zaštite unutar opštine, i
- model partnerstva u lokalnoj zajednici i projekte aktivnosti u zajednici, uključenih u cjelokupnu opštinsku strategiju socijalne zaštite.

**Unapređenje koherentnog planiranja u okviru nivoa i među njima**

Treba razviti planove socijalne zaštite kroz postizanje saglasnosti na nivou zajednice, kroz višegodišnju strategiju koja može biti implementirana po sektorima, u smislu veza sa obrazovanjem i obukom, otvaranjem novih radnih mjesta, zakonodavstvom i sudstvom i drugim socijalnim uslugama.

Godišnji planovi rada koji proističu iz šire strategije trebaju:

- pokazivati šta će biti urađeno iduće godine, kada i od strane koga;
- pokazivati kako će sva sredstva biti raspoređena radi ispunjavanja godišnjeg plana i
- biti odobreni na početku svake fiskalne godine.

Ovaj projekat će modelirati i isprobati ovakav pristup kroz davanje podrške svakoj opštini u stvaranju i implementiranju Opštinskih planova razvoja socijalne zaštite (OPRSC). To će biti implementirano kroz aktivnosti prikazane u opštinskom planu rada, koje će podržati ovaj projekat.

Ova strategija će biti jedno integrirano kratkoročno sredstvo za usmjeravanje fokusa režima opštinske socijalne politike na dobrobit klijenata – u kretanju prema sistemu s klijentom u središtu sistema. Ta strategija bi trebala pokazivati:

- rezultate u socijalnoj zaštiti koje treba ostvariti tokom trogodišnjeg ili petogodišnjeg perioda;
- prioritete i razloge koji stoje iza njih;
- potrebne resurse i način na koji će cijela zajednica doprinositi socijalnoj zaštiti i
- aktivnosti koje treba poduzimati svaki od učesnika.

Ona treba biti objavljena, analizirana kroz konsultacije sa svim učesnicima i prenošena na sljedeći nivo svake godine.

U provedbi opštinskih planova aktivnosti ovaj projekat će pomoći opštinama i njihovim partnerima, kroz UOP i ostale upravne strukture projekta, da:

- donose odluke o prioritetima i o tome koje aktivnosti treba poduzeti i ko će ih poduzimati, nadograđujući se na prednosti u cilju razvijanja;
- promoviraju metodologije i korist ovih planova na kantonalnom i entitetskom nivou, u svrhu proširenja načela partnerstva i pokazivanja povećane efikasnosti dobitaka iz korištenja planova rada i strategija i jednu dugoročniju perspektivu raspodjele sredstava, a
- UOP će biti korišteni za promoviranje iskustava proisteklih iz aktivnosti u pilot opštinama na nivou entiteta i kantona, time pokazujući vrijednost preporučenih promjena za entitetske i kantonalne zakone i procedure.

Ove strukture projekta će prerasti u održive strukture za planiranje zaštite u zajednici.

**Promoviranje okvirnih načela kvaliteta, odgovornosti, javnosti rada i efikasnosti**

Upravni odbori svih organizacija socijalne zaštite (naročito CSR) trebaju djelovati u ime opštinskih vlasti i:

- doprinositi određivanju pravca strategija i uključivanju tih strategija u planove rada;
- ustanoviti načela i prakse partnerstva i cjeloviti pristup na nivou zajednice, kao ključni način za napredak na opštinskom nivou;
- pregledati rezultate i sveukupni kvalitet rada na osnovu izvještaja i nezavisnog posmatranja i
- objavljivati rad u široj zajednici i tražiti povratne informacije od klijenata i šire javnosti.

Članovi upravnih odbora CSR i drugih ustanova socijalne zaštite trebaju biti birani i obučavani u skladu s ovim funkcijama.

Za sve organizacije socijalne politike, na svakom operativnom nivou, treba dati prioritet razvijanju standarda – mjera kvaliteta, efikasnosti, jednakosti pristupa i održivosti. Njih treba:

- posmatrati kao osnovu za buduće sveobuhvatne standarde, koji će biti progresivno razvijani na dugi rok;
- razvijati zajedno sa svim relevantnim interesima;
- ugraditi u planove i iskoristiti u ocjenjivanju planova;
- iskoristiti za usmjeravanje i ocjenjivanje rada osoblja i dobrovoljaca i

- iskoristiti za pregledanje računa.

Nezavisno pregledanje računa treba biti poboljšano. Ono treba biti fokusirano na:

- oblasti najvećeg rizika i
- ocjenjivanje uspjeha u ostvarivanju planiranih ciljeva i rezultata, a ne samo na primjenjivanje pravila i usko definirano financijsko poštenje.

Procesi pregledanja računa trebaju posebice obezbijediti odsustvo diskriminacije unutar socijalne zaštite.

Ovaj projekat će raditi sa svim učesnicima na:

- razvijanju i isprobavanju novih i odgovarajućih oblika standarda kvaliteta, upravnih struktura i pokazatelja efikasnosti, koji će se koristiti u nadgledanju i poboljšavanju kvaliteta i u ugovaranju NVO i partnera u pružanju usluga i
- olakšavanju institucionalnog razvoja upravljanja, upravnih i nadzornih odbora ustanova da bi se osiguralo da se oni razvijaju u cilju postizanja proaktivnog, modernog i potpunog izmirivanja obaveza unutar socijalne zaštite.

OPRSC će imati naročito jasne kriterije po kojima se može ocjenjivati strategija, zvanično usvojene i promovirane od strane opštinskih vlasti, a kojima će upravljati tijelo za koordinaciju koje bi se moglo razviti iz UOP (ili drugog posrednika).

**Promoviranje olakšavajućih zakonskih i financijskih okvirnih načela**

Treba osigurati usklađivanje, sinkronizaciju i pojednostavljenje zakonskih i financijskih okvirnih načela unutar oba entiteta radi olakšavanja tranzicije, s pojednostavljenim uputstvima o smjernicama i propisima.

Ovo pojednostavljenje mora uključiti promjenu u duhu zakona i njegove primjene, tako da okvirna načela:

- postanu fleksibilnija, radi poticanja lokalnog razvoja unutar entitetskih ili kantonalnih okvirnih načela;
- olakšavaju pristup zasnovan na klijentu i
- potiču pružanje diskrecione socijalne zaštite u okviru seta standarda upravljanja.

Financijski sistemi trebaju biti izmijenjeni s ciljem omogućavanja fleksibilnosti i premještanja sredstava između budžetskih linija u slučajevima kada će to dati bolje rezultate ili poboljšati efikasnost. Saglasnost za to treba tražiti od kantonalnih (u FBiH) i entitetskih vlasti. Na taj način, izvori financiranja ne bi trebali nametati vještačka ograničenja iskustvima raspoloživih izvora sredstava za socijalnu zaštitu.

Treba promovirati pristup u implementaciji socijalne politike, koji je zasnovan na shvatanju da zakon, uprava i financije ne predstavljaju kraj sami po sebi, već da trebaju obezbijediti da korisnici dobijaju isplate i usluge na koje imaju pravo. Njihova primjena treba olakšati efikasno i rentabilno ublažavanje negativnih posljedica siromaštva i isključenosti.

Ovaj projekat će:

- zastupati takve promjene;
- nastaviti da identificira suprotnosti i nejasne oblasti u sistemu;

- promovirati korištenje iskustava naučenih u lokalnom okruženju i standarde i procedure kreirane unutar opštine, i potaknuti opštine da:
    - u FBiH rade aktivnije na razvijanju važećeg kantonalnog zakona o socijalnoj zaštiti i da utiču na njega;
    - u RS utiču na predloženi novi zakon u tom entitetu.

Ovi zakoni bi trebali biti razvijani na probnoj osnovi dobre prakse, kao:

- ekonomski prihvatljivi i ostvarivi;
- jasni po pitanju uloga svih organizacija;
- sveobuhvatni;
- jednostavni za ostvarivanje, a koji ne utvrđuju kruto sadržaj propisa, i
- sposobni da obezbijede prostor za lokalnu fleksibilnost i inovaciju.

Na taj način, rad na opštinskom nivou bi trebao biti primijenjen kao probni na kantonalnoj osnovi, stavljajući na raspolaganje jedan integrirani kantonalni pristup viziji reforme u FBiH. U RS, reforme na opštinskom nivou treba promovirati direktno na entitetski nivo.

**Podizanje svijesti javnosti**

Šira javnost bi trebala dobijati informacije o:

- ciljevima usluga socijalne zaštite;
- količini novca koja se troši na njih;
- kako se taj novac prikuplja i odakle pristiže i
- šta se postiže kroz sisteme socijalne zaštite, za pojedince i za društvo.

Za sve sektore šire javnosti trebaju postojati strukture i procesi koji će objavljivati njihove stavove. Potencijalni i postojeći klijenti trebaju imati obezbijeđen pristup:

- jasnim informacijama o svojim pravima;
- procesima za ostvarivanje tih prava; kao i
- otvorenim sistemima za podnošenje pritužbi na nepovoljne odluke i
- po potrebi, pristup službama za odbranu prava.

U promoviranju sistema zasnovanog na povećanoj diskreciji i fleksibilnosti, treba obezbijediti nezavisnu reviziju i/ili ulaganje pritužbi, tako da korisnici usluga mogu osporavati odluke koje smatraju nepravednim i mogu znati da će imati nepristrasno saslušanje.

Javnost mora biti upoznata sa odgovornostima u korištenju usluga i potpora socijalne zaštite i aktivnostima koje treba poduzeti u jednom sistemu koji je usklađen sa modernom mješovitom ekonomijom radi sprječavanja zavisnosti od potpora.

Ukratko, šira javnost mora biti partner u reformi, tako da može biti upoznata sa razvijanjem sistema u pravcu održive budućnosti, koji olakšava stvaranje bogatstva u ekonomiji i štiti ugrožene od neprihvatljivih socijalnih troškova ekonomske tranzicije.

Ovaj projekat će doprinijeti podizanju svijesti javnosti na lokalnom nivou kroz sve aspekte svog rada i promovirati nove oblike pristupa uslugama, informacije o pravima na zaštitu i procedure podnošenja pritužbi.

**Aktivnosti koje se ističu na nivou države, entiteta i kantona (u FBiH)**

Reforme opštinskog nivoa pružanja socijalne zaštite, iznesene iznad, mogu biti preduzete sa sigurnošću, s obzirom na:

- metodologiju, koja se zasniva na sudjelovanju svih učesnika, iz koje su te reforme proizašle;
- stepen do kojeg su one postale ugrađene u lokalno prilagođavanje najboljoj praksi u EZ;
- sličnost procesa reformi sa procesima reforme u susjednim zemljama koje se suočavaju sa sličnim pitanjima i koji se razvijaju iz istih ili sličnih zakonskih osnova i
- očigledne dobitke koji proizilaze iz povećane fleksibilnosti pristupa i efikasnosti u administraciji i upravljanju.

Da bi ove aktivnosti bile potpuno efektivne na opštinskom nivou, također je potreban niz promjena na nivou entiteta i kantona. One su potrebne radi ostvarivanja pune koristi od aktivnosti koje se poduzimaju u kretanju prema najboljoj praksi na opštinskom nivou.

Međutim, da bi:

- ekonomska vrijednost ovih reformi bila uspostavljena kao stabilna i
- da bi ovaj projekat stvorio dugoročnije preporuke za socijalnu politiku i obrasce za ulaganje,

neophodna su makro-ekonomska okvirna načela. Ona trebaju olakšati:

- pregled troškova socijalne zaštite na opštinskom nivou u okviru punog opsega isplata putem direktnih transfera koje vrše entiteti i kantoni i
- utvrđivanje troškova socijalne zaštite na opštinskom nivou u kontekstu javnih troškova u socijalnom sektoru na nivou entiteta i kantona.

Kad budu utvrđene šire analize, posebice Srednjeročna ekonomska okvirna načela SUS-a, i postignut napredak u okviru LSMS-a, SOSAC-a, Panel istraživanja, Kvalitativnih studija, ABD-a i drugih anketa, ove preporuke će biti ponovno pregledane i date u širem kontekstu. Važan doprinos analizi u to vrijeme biće dodatna shvaćanja i postojeći podaci o aktivnostima politike djelovanja na opštinskom nivou, koji postaju dostupni kao rezultat dospjele faze implementacije ovog projekta, uz partnerski pristup i napredak koji se odnosi na klijente.

Tek tada će završne preporuke za politiku djelovanja biti na raspolaganju u zavisnosti od toga da li pružanje socijalne zaštite na nivou opštine, osavremenjeno u odnosu na oblik u kojem se pruža danas:

- predstavlja efektivni trošak u smislu ublažavanja negativnih posljedica siromaštva i kriterija socijalne isključenosti i
- da li treba biti prošireno ili treba razmotriti alternativne oblike pružanja usluga.

U međuvremenu, postoji hitna potreba za ostvarivanjem napretka na nivou entiteta, uz prateće analize koje treba poduzeti kao podršku zahtjevima koji proizilaze sa nivoa opštine, posebice za:

- javnije, jednostavnije zakone čiji je sadržaj olakšavajući, a ne ograničavajući;
- javnije, predvidive i dugoročnije sastavljanje budžeta;
- realistične budžete koji se usvajaju na vrijeme;
- pristup koji je više konsultativan, a manje naredbodavan u radu sa kantonima i opštinama;
- povećan broj lokalnih rješenja u socijalnoj zaštiti koja priznaju pozitivne rezultate dotiranja, unutar okvirnih načela standarda i smjernica;
- procese pregledanja računa koji su više fokusirani na uticaje rezultata i oblasti koje su problematične za politiku socijalne zaštite i njenu implementaciju;
- saglasnost sa vršenjem premještanja sredstava u budžetima uz operativno opravdanje;

- okvirna načela koja se bave nejednakostima u prihodima i opterećenjima socijalne zaštite među opštinama i, samim tim, nejednakostima u pružanju socijalne zaštite;
- smjernice za uspostavljanje granice siromaštva zbog razloga koji se odnose na operativno djelovanje i kreiranje politike i
- smjernice za odnos isplata putem direktnih transfera, koji se zasnivaju na pravima a ne nivoima prihoda, prema isplatama za umanjivanje negativnih posljedica siromaštva.

Upravo ove oblasti su oblasti kojima će se baviti studija SB, podržana kroz SOTAC a informirana iz ove opštinske analize.

Ovi Dodaci služe za olakšavanje neposrednog čitanja ovog dokumenta za konsultacije. Cjelokupni prateći i referentni materijali se mogu naći na web-stranici projekta, ili mogu biti pronađeni na CD Romu na engleskom i lokalnom jeziku.

**Dodatak 1**

## SPISAK AKRONIMA

| | |
|---|---|
| BiH | Bosna i Hercegovina |
| PAZ | Projekat aktivnosti u zajednici |
| SBK | Središnje bosanski kanton |
| ONZ | Organizacija na nivou zajednice |
| PNZ | Partnerstvo na nivou zajednice |
| CSR | Centar za socijalni rad |
| DFID | Odjel za međunarodni razvoj |
| OZBISZIRO | Ministarstvo za zaštitu boraca i invalida, socijalnu zaštitu, izbjeglice i raseljene osobe |
| EISS | Europski Institut za socijalne usluge |
| EZ | Europska zajednica |
| FBiH | Federacija Bosne i Hercegovine |
| OOSM | Opšti okvirni sporazum za mir |
| ABD | Anketa o budžetu domaćinstava |
| SPID | Serija panel istraživanja o domaćinstvima |
| IBHI | Nezavisni biro za humanitarna pitanja |
| IFI | Međunarodna strana ulaganja |
| ARS | Anketa o radnoj snazi |
| LSMS | Anketa o mjerenju životnog standarda |
| MITEO | Ministarstvo za inostranu trgovinu i ekonomske odnose |
| OPRSC | Opštinski plan razvoja socijalne zaštite |
| OSRSZ | Opštinska strategija razvoja socijalne zaštite |
| MZ | Vijeće lokalne zajednice (mjesna zajednica) |
| NVO | Ne-vladina organizacija |
| OHR | Ured Visokog predstavnika |
| PRP | Plan rada projekta |
| GPK | Grupa za projektnu koordinaciju |
| MP | Memorandum projekta |
| UOP | Upravni odbor projekta |
| PPPRP | Projekt post-privatizacijskog restrukturiranja preduzeća |
| GIP | Grupa za istraživanje projekta |
| SUS | Strategija za umanjivanje siromaštva |
| RS | Republika Srpska |
| JIE | Jugoistočno europski |
| PDV | Preduzeće u državnom vlasništvu |
| SOSAC | Kredit za prilagodbu socijalnog sektora |
| SOTAC | Kredit za tehničku pomoć socijalnom sektoru |
| SSSP | Projekat podrške socijalnom sektoru |
| OA | Opis aktivnosti |
| UNDP | Razvojni programi Ujedinjenih nacija |
| SB | Svjetska banka |

**Dodatak 2**

**MINISTARSTVA I AGENCIJE**
**PREGLED FUNKCIJA KOJI JE NAPRAVILA SVJETSKA BANKA**

| ENTITET | NIVO | USTANOVA |
|---|---|---|
| | | |
| **FBiH** | Entitet i kanton | Ministarstvo za rad, socijalnu politiku, izbjeglice i raseljene osobe<br>Ministarstvo za boračka pitanja |
| | Opštinski | Uredi odgovorni za socijalnu zaštitu, rad, raseljene osobe i izbjeglice* |
| | Javna tijela / Fondovi | Penzioni fond<br>Biroi za osiguranje zaposlenih (sheme kantonalnog osiguranja)*<br>Osiguranje zaposlenih (van-budžetni fondovi)<br>Centri za socijalni rad* |
| **RS** | Entitet | Ministarstvo za rad i boračka pitanja<br>Ministarstvo za zdravstvo i socijalnu zaštitu<br>Ministarstvo za izbjeglice i raseljene osobe |
| | Opštinski | Uredi odgovorni za socijalnu zaštitu, rad, izbjeglice, raseljene osobe i boračka pitanja* |
| | Javna tijela / Fondovi | Penzioni i invalidski fond<br>Biroi za osiguranje zaposlenih *<br>Centri za socijalni rad* Dječiji fond<br>Fond za socijalne programe<br>Socijalni fond solidarnosti |

***** Označava ministarstva i ustanove socijalne politike za koja će DFID-ovi savjetnici, koje imenuje nosilac posla, pod okvirnim načelima ovog programa, biti odgovorni za reviziju.

Otežavajući element ovog pregleda će se fokusirati na:

- Ministarstvo za socijalnu politiku, izbjeglice i raseljene osobe FBiH;
- Ministarstvo za zdravstvo i socijalnu zaštitu RS;
- Penzioni i invalidski fond Sarajevo;
- Penzioni i invalidski fond Mostar;
- Penzioni i invalidski fond RS;
- Ministarstvo za boračka pitanja FBiH;
- Boračka administracija Sarajevo;
- Boračka administracija Mostar;
- Ministarstvo za rad i boračka pitanja RS.