

Mr. sc. Borjana Miković, viši asistent  
Fakultet političkih nauka Univerziteta u Sarajevu

## ZAŠTITA PORODICE S DJECOM U SOCIJALNOM ZAKONODAVSTVU FEDERACIJE BOSNE I HERCEGOVINE

**Sažetak:** U radu, shodno odredbama Zakona o osnovama socijalne zaštite, zaštite civilnih žrtava rata i zaštite porodice s djecom FBiH, analizirana su odgovarajuća zakonska rješenja o zaštiti porodice s djecom s posebnim osvrtom na mogućnost praktične primjene ovog instituta. Primjena federalnog Zakona, koji normira da se propisima kantona bliže uređuju uvjeti, način, postupak, organi i finansiranje prava porodice s djecom, stvara pretpostavke za diskriminaciju i povećanje siromaštva, posebno socijalno najugroženijih porodica. Ovakav zaključak proizlazi iz činjenice da su u okviru deset kantona FBiH utvrđeni različiti iznosi osnovica i naknada porodicama s djecom. Uz to, manji broj kantona, ukupno tri, još uvijek nije usvojio kantonalne zakone o zaštiti porodice s djecom, dok pojedini kantoni uopšte ne isplaćuju određene naknade, odnosno u svojim kantonalnim zakonima ne predviđaju prava koja su porodicama s djecom zagarantovana federalnim Zakonom.

**Ključne riječi:** zaštita porodice s djecom, osnovna prava, Federacija BiH, kantoni, ostvarivanje, nejednakosti.

### 1. Uvod

Državno uređenje BiH, dva entiteta i distrikt,<sup>1</sup> predstavlja ključnu prepreku i kamen spoticanja za većinu pravnih pitanja koja se, uz ostalo, dotiču socijalno najugroženijih kategorija građana i ostvarivanja njihovih osnovnih ljudskih prava. Istovremeno, zahvaljujući ovakvom državnom uređenju, BiH je jedna od rijetkih država na svijetu koja ima četrnaest ustava, od kojih su deset kantonalni. Dodatnu teškoću čini i to što je Ustav BiH (dio Dejtonskog mirovnog sporazuma), kao najviši izvor ljudskih prava, odnosno pravni akt s najvećom pravnom snagom, zapravo oktroirani (nametnuti) Ustav, donesen da bi se zaustavio višegodišnji rat iz 90-tih godina prošlog stoljeća, te kao takav i ne uređuje neka od osnovnih pitanja građana BiH, u koja spada i socijalna zaštita. S druge strane, prava iz socijalne zaštite su tek spomenuta u entitetskim Ustavima, tako da Ustav FBiH propisuje zajedničku nadležnost Federacije i kantona u ovoj oblasti,<sup>2</sup> što ima za posljedicu da je zakonsko uređenje socijalne zaštite u FBiH

<sup>1</sup> Federacija Bosne i Hercegovine (FBiH), koju čini deset kantona i Republika Srpska (RS) te Brčko Distrikt BiH (BD BiH). Federacija BiH je pri tome podijeljena na 10 kantona: Unsko-sanski kanton (USK), Posavski kanton (PK), Tuzlanski kanton (TK), Zeničko-dobojski kanton (ZDK), Bosansko-podrinjski kanton (BPK), Srednjo-bosanski kanton (SBK), Hercegovačko-neretvanski kanton (HNK), Zapadno-hercegovački kanton (HNK), Kanton Sarajevo (KS) i Kanton 10 (K10).

<sup>2</sup> Čl. 2. tač. e Ustava FBiH propisuje zajedničku nadležnost Federacije i kantona u socijalnoj politici čiji je neizostavni dio socijalna zaštita. Ustav je dostupan na:

znatno komplikovanije nego u RS i BD. Ovo posebno zbog činjenice što je zakonodavstvo RS-e iz oblasti socijalne zaštite doneseno na nivou entiteta čime su stvorene pretpostavke da svi građani, korisnici socijalne zaštite, uživaju ista socijalna prava. Dodatno, u ovom entitetu formiran je i Javni fond za dječju zaštitu RS-e putem kojeg se, između ostalog, finansiraju naknade svim porodicama s djecom koje po osnovu zakona na to imaju pravo. Drugim riječima, za razliku od RS-e, gdje je sistem socijalne zaštite centraliziran, u FBiH egzistira decentralizirani sistem socijalne zaštite u kome socijalna davanja zavise od finansijske moći kantona. Na taj način se, primjenom osnovnih prava, utvrđenih Zakonom o osnovama socijalne zaštite, zaštite civilnih žrtava rata i zaštite porodice s djecom FBiH,<sup>3</sup> porodice s djecom dovode u stanje diskriminacije i nejednakosti ne samo zbog ostvarivanja neujednačenih prava, nego i zbog različitih novčanih iznosa naknada po osnovu prava utvrđenih na nivou kantona.

## **2. Pojam, cilj i zakonsko uređenje instituta zaštite porodice s djecom**

Socijalna prava, odnosno prava iz socijalne zaštite su dio ljudskih prava, čiji je ključni cilj zaštita svih članova društva od različitih socijalnih rizika s posebnim naglaskom na zaštitu vulnerabilnih društvenih skupina, koje su i najizloženije riziku od siromaštva. Stoga se primjenom socijalnih prava u društvu očekuje ne samo ublaženje prisutnog siromaštva i nejednakosti, nego i stvaranje jednakih šansi za sve članove društvene zajednice. Budući da je u BiH, kao i u većini drugih tranzicijskih društava, siromaštvo porodice s djecom jedan od dominantno prisutnih problema, zaustavljanje njegovog rasta, smanjenje i prevencija, uz zadržavanje ili podizanje kvalitete porodičnog života, jedan je od prioritarnih zadataka ne samo različitih nivoa vlasti, nego i cjelokupne društvene zajednice. Ovo posebno što posljednji podaci Agencije za statistiku BiH i entitetskih zavoda za statistiku, iz 2011. godine, ukazuju da 177.277 domaćinstava (17,2 % od ukupnog broja domaćinstava), ili 566.025 stanovnika u BiH (17,9 % od ukupnog broja stanovnika), živi u relativnom siromaštvu. Od 100 siromašnih domaćinstava u BiH 58,7 % živi u FBiH, gdje otprilike svako šesto domaćinstvo živi u oskudici. Isti podaci također govore da u FBiH domaćinstva koja nisu siromašna u prosjeku imaju manji broj članova (3,1 član) od domaćinstava koja su siromašna (3,4 člana), dok je relativno siromaštvo u BiH, poslije jednočlanih domaćinstava, najviše koncentrirano unutar domaćinstava koja imaju 5 ili više članova (stopa siromaštva 21,6 %), a potom, poslije tzv. samačkih domaćinstava osoba starijih od 65 godina, kod bračnih parova s djecom i drugim srodnicima (24,5 %), te kod tzv. samohranih roditelja s drugim srodnicima (20,4 %).

Nasuprot navedenom, najmanje stope siromaštva su kod bračnih parova bez djece gdje je nosilac domaćinstva mlađi od 65 godina (9,9 %), kod bračnih parova s jednim djetetom (12,7 %), te samačkih domaćinstava s osobama

---

[http://www.ustavisudfbih.ba/bs/dokumenti/ustav\\_precisceni\\_tekst.pdf](http://www.ustavisudfbih.ba/bs/dokumenti/ustav_precisceni_tekst.pdf), pristup: 15.03.2015.

<sup>3</sup> "Sl. novine FBiH" br. 36/99, 54/04, 39/06 i 14/09.

mlađim od 65 godina (13.1 %). U 2011. godini u BiH su djeca mlađa od 16. godina živjela u 32,4 % domaćinstava, dok je u FBiH taj procenat veći i iznosi 35,3 %. Približno svako 11. domaćinstvo u BiH u kojem žive djeca mlađa od 16 godina ne može djeci osigurati novu odjeću, dva para obuće odgovarajuće veličine, niti obrok od svježeg voća ili povrća bar jednom dnevno.<sup>4</sup>

Sve pobrojano ukazuje da porodične potrebe i izazovi danas u BiH zahtijevaju drugačiji pristup, posebno porodici s djecom koja predstavlja garant ne samo društvenog razvoja, nego i opstanka društva uopšte. S tim u vezi uspostava drugačijeg odnosa između porodice i države, s naglaskom na veću društvenu zaštitu i osnaživanje uloge porodice u odgoju i podizanju djece putem različitih vrsta društvene pomoći i brige, danas se čini potrebnijom nego ikada prije. Društvena svijest o tome, makar i samo normativno, očito je prisutna i u Zakonu o osnovama socijalne zaštite, zaštite civilnih žrtava rata i zaštite porodice s djecom FBiH, gdje se u glavi četiri (IV), pod naslovom: Zaštita porodice s djecom, posebno određuju: 1) Pojam i cilj instituta zaštite porodice s djecom i 2) Osnovna prava porodice s djecom.

Prije normiranja cilja i osnovnih prava porodice s djecom Zakon u svojim odredbama zaštitu porodice s djecom određuje kao „osiguranje porodice kroz materijalna i druga davanja radi pomaganja u podizanju, odgoju i zbrinjavanju djece, kao i njihovom osposobljavanju za samostalan život i rad, u najboljem interesu djeteta“ (čl. 87). Datim određenjem zaštite porodice s djecom u središte društvenog interesa stavlja se socijalna sigurnost porodice, kao osnovna pretpostavka za pravilan rast i razvoj djeteta, odnosno ostvarenje njegovih najboljih interesa. Stoga ovako određenje, pored društvene pomoći porodici u podizanju djece, putem materijalnih i drugih davanja, govori i o svjesnosti društva da sva djeca imaju iste, posebno egzistencijalne potrebe, te da se zaštitom porodice smanjuje i prevenira dječje siromaštvo.

Cilj instituta zaštite porodice s djecom, shodno Zakonu (čl. 88), je da se svoj djeci osiguraju približno jednaki uvjeti za zdrav i pravilan tjelesni, intelektualni i emocionalni razvoj u porodici, te potpora u ostvarivanju reproduktivne uloge porodice, kao i njezine uloge u podizanju, odgoju i zaštiti djece, ali i poboljšanju kvaliteta života porodice, uz razvijanje humanih odnosa sukladno načelima građanskog morala i solidarnosti.

Pored pobrojanog, u istom članu se utvrđuje da je cilj zaštite porodice s djecom i to da se djetetu bez oba roditelja kao i djetetu koje živi u jednoroditeljskoj porodici, ali i porodici koja ima dijete sa onesposobljenjem, te porodici u kojoj su oba ili jedan roditelj osobe s invaliditetom, osiguraju povoljniji uvjeti u stjecanju i ostvarivanju prava i veći iznosi materijalnih i drugih davanja.

Praktična primjena i ostvarivanje navedenih ciljeva instituta zaštite porodice s djecom normirana je u Zakonu kroz implementaciju sljedećih osnovnih prava porodice s djecom (čl. 89):

1. dodatak na djecu,

---

<sup>4</sup> Agencija za statistiku BiH, Federalni Zavod za statistiku i Zavod za statistiku RS: *Anketa o potrošnji domaćinstva u BiH 2011*, Sarajevo, 2013, str. 63 – 6. i 92.

2. naknada umjesto plaće ženi - majci u radnom odnosu, za vrijeme dok odsustvuje s posla radi trudnoće, porođaja i njege djeteta,
3. novčana potpora za vrijeme trudnoće i porođaja žene - majke koja nije u radnom odnosu,
4. jednokratna potpora za opremu novorođenog djeteta,
5. potpora u prehrani djeteta do šest mjeseci i dodatna ishrana za majke - dojilje,
6. posebni psihosocijalni tretman bračnih drugova, koji žele djecu i trudnica,
7. smještaj djece uz osiguranu ishranu u ustanovama predškolskog odgoja,
8. osiguranje jednog obroka u vrijeme nastave u školama osnovne naobrazbe,
9. školarine i stipendije đacima i studentima.

Pobrojana prava ostvaruju se u okviru kantona, odnosno kantonalnih ministarstava rada i socijalne politike, čija je nadležnost donošenje kantonalnih zakona iz oblasti socijalne zaštite, ali i drugih propisa kojima se bliže određuju uvjeti, način, postupak, uspostava odgovarajućih službi socijalne zaštite (organi) i finansiranje (čl. 90). Uz navedeno, Zakon ostavlja slobodu da kantoni mogu posebnim propisima proširiti krug korisnika socijalne zaštite, odnosno utvrditi druga šira prava porodice s djecom od prava definiranih ovim Zakonom, u skladu s programima razvoja socijalne zaštite i specifičnim prilikama kantona (čl. 12. st. 2).

Primjena datih odredaba dovela je do stanja da se danas u FBiH i kantonima FBiH primjenjuje osam zakona iz oblasti socijalne zaštite,<sup>5</sup> uz više podzakonskih akata, koji reguliraju osnovna prava propisana federalnim Zakonom. Navedeno dodatno usložnjava i to da su tri kantona (HNK, PK i K10) donijela samo Zakon o socijalnoj zaštiti,<sup>6</sup> ali ne i zakon o zaštiti porodice s djecom. Razlog ovakvog stanja vjerovatno treba tražiti u činjenici da federalni Zakon o osnovama socijalne zaštite, zaštite civilnih žrtava rata i zaštite porodice s djecom ne sadrži kaznene odredbe za kantonalna ministarstva i odgovorno lice u ministarstvima u slučajevima kršenja ili nepostupanja prema odredbama ovog Zakona, gdje spada

<sup>5</sup> Pored Zakona o osnovama socijalne zaštite, zaštite civilnih žrtava rata i zaštite porodice s djecom FBiH, na području ovog entiteta usvojeno je još sedam kantonalnih zakona s istim nazivom:

1. Zakon o socijalnoj zaštiti, zaštiti civilnih žrtava rata i zaštiti porodice sa djecom, Unsko-sanski kanton („Sl. glasnik USK“ br. 5/00 i 7/01);
2. Zakon o socijalnoj zaštiti, zaštiti civilnih žrtava rata i zaštiti porodice sa djecom, Tuzlanski kanton („Sl. novine TK“ br. 12/00, 05/02, 13/03, 08/06, 11/09 i 17/11);
3. Zakon o socijalnoj zaštiti, zaštiti civilnih žrtava rata i zaštiti porodice sa djecom, Zeničko-dobojski kanton („Sl. novine ZDK“ br. 13/07 i 13/11);
4. Zakon o socijalnoj zaštiti, zaštiti civilnih žrtava rata i zaštiti porodice sa djecom, Bosansko-podrinjski kanton („Sl. novine BPK Goražde“ br. 10/00, 5/03, 5/05, 3/08, 2/13, 12/13 i 4/14);
5. Zakon o socijalnoj zaštiti, zaštiti civilnih žrtava rata i zaštiti porodica sa djecom Srednjobosanskog kantona („Sl. novine SBK“ 10/05, 2/06);
6. Zakon o socijalnoj zaštiti, zaštiti civilnih žrtava rata i zaštiti obitelji sa djecom, Zapadno-hercegovački kanton („Sl. novine ZHK“ 16/01, 11/02, 4/04, 9/05);
7. Zakon o osnovama socijalne zaštite, zaštite civilnih žrtava rata i zaštite porodica sa djecom, Kanton Sarajevo („Sl. novine KS“ 16/02, 08/03, 2/06, 21/06, 17/10, 26/12, 15/13 i 18/14);

<sup>6</sup> Kantonalni zakoni u kojima nije normirana zaštita porodice s djecom su:

1. Zakon o socijalnoj skrbi, Hercegovačko-neretvanski kanton („Sl. novine HNK“ br. 3/05);
2. Zakon o socijalnoj skrbi, Kanton 10 („Narodne novine K10“ br. 5/98);
3. Zakon o socijalno zaštiti, Posavski kanton („Narodne novine PK“ br. 5/04 i 07/09).

i nedonošenje kantonalnih propisa kojima se preciznije regulišu način, uvjeti, postupak i finansiranje osnovnih prava porodice s djecom. Dodatni problem čini i to da su u FBiH nadležnost i nadzor u provođenju socijalne zaštite rascjepkani između više institucija na različitim nivoima vlasti. Tako je, pored činjenice što Ustav BiH propisuje zajedničku nadležnost FBiH i kantona u socijalnoj zaštiti, Ministarstvo rada i socijalne politike FBiH nadležno, uz ostalo, za planiranje i programiranje, donošenje zakona iz ove oblasti te koordiniranje socijalne zaštite između kantona. S druge strane, kantoni, odnosno nadležna kantonalna ministarstva socijalne politike nadležni su za provođenje socijalne zaštite, donošenje kantonalnih zakona iz ove oblasti i formiranje službi socijalne zaštite. Kantoni također, u skladu s odredbama federalnog Zakona, mogu donositi posebne propise iz oblasti socijalne zaštite, odnosno zaštite porodice s djecom, ali i proširiti obim prava koja se ostvaruju u kantonu u odnosu na prava utvrđena federalnim Zakonom.

Postojeće stanje, u kojem se federalnim Zakonom utvrđena osnovna prava porodice s djecom na području FBiH ostvaruju različito, u zavisnosti od toga kako je to kantonalnim zakonodavstvom normirano, ali i u zavisnosti od vrste prava, još više usložnjava prisutnost velikih razlika u visini planiranih budžetskih sredstava za ove namjene. Uz navedeno, dodatnu teškoću čini i to što su sve naknade socijalne pomoći u FBiH, uključujući i naknade vezane za osnovna prava porodice s djecom, većinom zasnovane na pravu, a ne na potrebama, što nerijetko ima za posljedicu da su najsiromašnije porodice s djecom zapravo najmanje zaštićene. To se posebno odnosi na kantone gdje se pojedina ili većina federalnim Zakonom propisanih prava uopšte ne ostvaruje ili se ostvaruje minimalno. S druge strane, mogućnost normirana federalnim Zakonom da kantoni u svojim zakonima prošire obim postojećih prava porodice s djecom, zbog loše finansijske situacije u pojedinim kantonima, pretvara se u svoju suprotnost, odnosno vrši se smanjivanje obima prava utvrđenih federalnim Zakonom. Ovo je izrazito prisutno u kantonima koji su donijeli samo zakon o socijalnoj zaštiti, a ne i zakon o zaštiti porodica s djecom, obzirom da se u tim kantonima, ukoliko se uopšte i ostvaruju, prava porodice s djecom većinom regulišu odlukama vlada kantona. Ovako stanje također neminovno dovodi do značajnih nejednakosti u ostvarivanju osnovnih prava porodice s djecom u pojedinim kantonima.

### **3. Nejednakosti u ostvarivanju osnovnih prava porodice s djecom**

Uz zakonske neujednačenosti, u ostvarivanju osnovnih prava porodice s djecom posebnu teškoću, s predznakom diskriminacije, predstavljaju i prepreke vezane za obezbjeđenje finansijskih sredstava u budžetima kantona u odnosu na visinu, planiranje i raspodjelu sredstava namijenjenih zaštiti porodice. To također za posljedicu ima prisustvo nejednakosti, posebno u dostupnosti, visini i redovnosti isplate naknada porodici s djecom po kantonima. Ovo tim prije što jedan manji broj kantona, iako u kantonalne zakone nisu preuzeli sva prava porodice s djecom iz federalnog Zakona, npr. KS i BPK, raspolaže budžetom

koji omogućava ostvarivanje osnovnih prava porodice s djecom, predviđenih kantonalnim zakonima o socijalnoj zaštiti. U drugim kantonima budžetska sredstva za ove namjene su mahom nedostatna, što ima za posljedicu da je redovna isplata naknada porodici s djecom uvjetovana smanjivanjem visine naknada, npr. ZDK,<sup>7</sup> ili enormnim kašnjenjem njihove isplate i to u prosjeku oko tri mjeseca u većini kantona, pa čak i do jedne godine, npr. ZHK, ili USK gdje je posljednja naknada za zaposlene i nezaposlene porodilje, zaključno sa 03.12.2013. godine, isplaćena za mjesec maj 2013. godine.<sup>8</sup>

Tabela 1: Ostvarivanje osnovnih prava porodice s djecom po kantonima u 2013. godini

Osnovna prava porodice s djecom	Ostvarivanje prava po kantonima									
	USK	PK	TK	ZDK	BPK	SBK	HNK	ZHK	KS	K10
Dodatak na djecu	Ne	Ne	Da	Da	Da	Da	Ne	Ne	Da	Ne
Naknada, umjesto plaće, ženi - majci u radnom odnosu, za vrijeme dok odsustvuje sa posla radi trudnoće, porođaja i njege djeteta	Da	Ne	Da	Da	Da	Da	Ne	Da	Da	Da
Novčana pomoć za vrijeme trudnoće i porođaja žene-majke koja nije u rad. odnosu	Da	Da	Da	Da	Da	Da	Ne	Da	Da	Da

<sup>7</sup> Prema Uputstvu o načinu utvrđivanja i trebovanja novčanih naknada korisnicima prava iz socijalne zaštite i zaštite porodice sa djecom, broj: 09-14-4034-3/13, od 08.05.2013. godine, iznos novčane naknade propisan zakonom smanjen je za 10 %.

<sup>8</sup> Izvještaj o radu JU Centar za socijalni rad Velika Kladuša za 2013. godinu sa Izvještajem o radu upravnog odbora, Velika Kladuša, 2014, str. 3, dostupno na stranici:

<http://www.czs-velikakladusa.ba/attachments/article/110/IZVJE%C5%A0TAJ%20O%20RADU%202013.pdf>, pristup: 01.03.2015.

Jednokratna pomoć za opremu novorođenog djeteta	Ne	Ne	Ne	Da	Da	Da	Da	Da	Da	Da
Pomoć u prehrani djeteta do šest mjeseci dodatna ishrana za majke – dojilje	Ne	Ne	Da	Da	Da	Da	Ne	Ne	Da	Da
Poseban psihosocijalni tretman bračnih drugova koji žele djecu i trudnica	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Smještaj djece uz osiguranu ishranu u ustanovama predškolskog odgoja	Ne	Ne	Ne	Ne	Ne	Ne	Ne	Ne	Da	Ne
Osiguranje jednog obroka u vrijeme nastave školama osnovnog obrazovanja	Ne	Ne	Ne	Ne	Ne	Ne	Ne	Ne	Ne	Ne
Školarine i stipendije đacima i studentima.	Ne	Ne	Ne	Ne	Ne	Ne	Ne	Ne	Ne	Ne
Dodatna/druga prava	Ne	Ne	Da	Ne	Ne	Ne	Ne	Ne	Ne	Ne

Izvor: Izvještaji i informacije o radu kantonalnih ministarstava za 2013. godinu.

Analizom prezentiranih podataka dolazi se do zaključka da se u najvećem broju ostvaruje pravo na novčanu pomoć za vrijeme trudnoće i porođaja žene –

majke koja nije u radnom odnosu i to u svim kantonima, izuzev HNK-a, iako je visina naknade, ali i vremensko trajanje ostvarivanja ovog prava od kantona do kantona različito.<sup>9</sup>

Naknadu umjesto plaće ženi - majci u radnom odnosu za vrijeme dok odsustvuje s posla radi trudnoće, porođaja i njege djeteta isplaćuju svi kantoni, izuzev PK i HNK. Ova naknada se isplaćuje u različitim iznosima, po stopi od 50 – 100 % prosječne plate žene majke, ostvarene unazad jednog do devet mjeseci prije porođaja, ili prosječne plate kantona, odnosno FBiH. Većina kantona u svojim zakonima, odnosno odlukama sadrži i odredbu da naknada plaće ženi – majci u radnom odnosu ne može biti manja od najniže plate FBiH koja se obračunava u skladu s Odlukom Vlade FBiH o najnižoj neto satnici pomnoženoj sa 176 sati na mjesečnom nivou. Prisutne razlike u ostvarivanju ovog prava od kantona do kantona konkretno prikazuju manjkavosti federalnog Zakona, označene prisutnom diskriminacijom u njegovoj praktičnoj primjeni.<sup>10</sup>

Jednokratna pomoć za opremu novorođenog djeteta je pravo koje se ne ostvaruje u tri kantona (USK, PK i TK), s tim da u preostalim sedam kantona visina pomoći varira u iznosu od 108 – 500 KM. Prisutne razlike se ogledaju i u tome što ZHK ovu pomoć daje ne samo majkama koje su nezaposlene (500 KM), nego i majkama koje su zaposlene (300 KM).

Pravo na pomoć u prehrani djeteta do 6 mjeseci i dodatna ishrana za majke dovilje realizira se u šest kantona (TK, ZDK, BPK, SBK, KS i K10), s tim da se visina ove pomoći, u kantonima gdje se isplaćuje, kreće u rasponu od 72 KM (ZDK) do 210 KM (KS).

---

<sup>9</sup> Prema podacima dobijenim u neposrednom kontaktu sa nadležnim kantonalnim ministarstvima, kao i na osnovu analize njihovih izvještaja o radu, u 2013. godini, najprisutnije neujednačenosti po kantonima u primjeni prava na novčanu pomoć za žene – majke koje nisu u radnom odnosu su sljedeće:

Dva kantona (USK i ZHK) isplaćuju jednokratnu pomoć u iznosu od 100 KM. Za razliku od ovih kantona, K10 isplaćuje isti iznos pomoći, 100 KM, i to u 2013. godini u trajanju od 6 mjeseci, a u 2014. u trajanju od jedne godine.

U ZDK ova pomoć iznosi 150 KM, jednokratno. Isti iznos, 150 KM, isplaćuje se i u PK, ali u trajanju od 6 mjeseci.

KS ovu vrstu pomoći je do 27.06. 2014. godine isplaćivao u iznosu od 120 KM, a od tog datuma ženama – majkama koje su nezaposlene ili se nalaze na redovnom školovanju, isplaćuje se iznos od 180 KM.

BPK novčanu pomoć ženi majci koja nije u radnom odnosu isplaćuje u iznosu od 150KM.

U TK pomoć za žene - majke koje nisu u radnom odnosu iznosi 15 % od prosječne plate Kantona.

U SBK ova vrsta novčane pomoći je jednokratni iznos, 35% prosječne plate Kantona, ali samo za žene-majke čije je dijete ostvarilo pravo na dječiji dodatak.

<sup>10</sup> Najdrastičniji primjeri nejednakosti/diskriminacije u ostvarivanju prava na naknadu, umjesto plaće ženi- majci u radnom odnosu koja je na porodijskom odsustvu je da žene - majke zaposlene u institucijama BiH, u skladu sa čl. 36. st. 1 Zakona o radu u institucijama BiH („Sl. glasnik BiH“, br. 206/04, 7/05, 48/05 i 60/10), imaju pravo na mjesečnu nadoknadu za vrijeme trudnoće, porođaja i njege djeteta, odnosno na porodijsko odsustvo u trajanju od 12 mjeseci neprekidno. Odlukom o načinu i postupku ostvarivanja prava na naknadu za porodijsko odsustvo u institucijama BiH („Sl. glasnik BiH“, br. 95/10) utvrđeno je da zaposleni u institucijama BiH na porodijskom odsustvu ima pravo na mjesečnu naknadu u visini prosječne neto plate koju je ostvario u toku posljednja tri mjeseca prije otpočinjanja porodijskog odsustva.



Navedeni pokazatelji upućuju na zaključak da se u najvećem broju kantona ostvaruju tzv. kratkotrajna prava koja su limitirana određenim privremenim stanjem/potrebom korisnika, te su kao takva i vezana za ograničeni vremenski period. U prilog ovom zaključku govori i to da se dječji dodatak isplaćuje samo u pet kantona i to: TK, ZDK, BPK, SBK i KS.

Pravo na smještaj djece uz osiguranu ishranu u ustanovama predškolskog odgoja ostvaruje se samo u KS, dok se preostala dva prava, osiguranje jednog obroka u vrijeme nastave u školama osnovnog obrazovanja i pravo na školarinu i stipendiju đacima i studentima, ne ostvaruju niti u jednom kantonu. Dodatna/druga prava, normirana čl. 90 federalnog Zakona, ostvaruju se samo u TK i to jedno pravo: subvencioniranje troškova prevoza djece, učenika i studenata za školsku 2013/14. godinu.

Prisutne neujednačenosti, kako u ostvarivanju prava porodice s djecom, tako i u preuzimanju tih prava iz federalnog u kantonalne zakone, djelimično su uvjetovane i neodgovarajućom/nepreciznom terminologijom, obzirom da se u skupu normiranih prava, uz tzv. klasična prava, nalazi i dio usluga iz oblasti socijalne zaštite. Primjer za to je „pravo na posebni psihosocijalni tretman bračnih drugova koji žele djecu i trudnica“, koje se ne nalazi niti u jednom izvještaju o radu kantonalnih ministarstava. Ovo vjerovatno zbog toga što primjena ovog prava u pravilu zahtijeva usluge socijalnog i drugog stručnog rada, odnosno angažman različitih profila stručnjaka zaposlenih u ustanovama socijalne zaštite, npr. porodično savjetovalište, centra za socijalni rad itd.

Uz navedeno dodatnu teškoću u analizi ostvarivanja načina i mogućnosti prava porodice s djecom u FBiH čini i to što se jedan dio ovih prava, npr. smještaj djece uz osiguranu ishranu u ustanovama predškolskog odgoja, osiguranje jednog obroka u vrijeme nastave u školama osnovnog obrazovanja i pravo na školarinu i stipendiju đacima i studentima, finansira i ostvaruje na opštinskom nivou, pa su shodno tome i podaci prezentirani u tabeli br. 1 nepotpuni. Potvrdu za ovu tvrdnju nalazimo u činjenici da Federalno Ministarstvo rada i socijalne politike raspolaže podacima o broju korisnika, osnovnih prava porodice s djecom na području FBiH u 2012. godini (tab. br. 2), što također govori o prisutnim nedosljednostima u primjeni federalnog Zakona na kantonalnom nivou.

Tabela br. 2: Broj korisnika prava porodice s djecom u FBiH u 2012. godini

Osnovna prava porodice s djecom	Broj korisnika
Dodatak na djecu	74.178
Naknada, umjesto plaće, ženi - majci u radnom odnosu, za vrijeme dok odsustvuje sa posla radi trudnoće, porođaja i njege djeteta	7.282
Novčana pomoć za vrijeme trudnoće i porođaja žene - majke koja nije u radnom odnosu	4.875
Jednokratna pomoć za opremu novorođenog djeteta	3.673
Pomoć u prehrani djeteta do šest mjeseci i dodatna ishrana za majke – dojilje	1.764
Smještaj djece uz osiguranu ishranu u ustanovama predškolskog odgoja	596
Osiguranje jednog obroka u vrijeme nastave u školama osnovnog obrazovanja	110
Školarine i stipendije đacima i studentima.	938

Izvor: FMRSP, mart 2014, prema: Vijeće ministara BiH, *Izveštaj o razvoju BiH za 2013. godinu*, Sarajevo, 2014, str. 65.

Podaci prezentirani u tabeli br. 2 nedvosmisleno pokazuju da se u FBiH od svih prava porodice s djecom koja su propisana federalnim Zakonom, u najvećem broju, iako samo u pet ili 50 % od ukupnog broja kantona, ostvaruje pravo na dječji dodatak, dok je pravo na osiguranje jednog obroka u vrijeme nastave u školama osnovnog obrazovanja najmanje zastupljeno. Navedeno, još jednom potvrđuje ranije da različitost primjene zakonskih propisa po kantonima dovodi do drastičnih nejednakosti u ostvarivanju osnovnih prava porodice s djecom, i to tako da najsiriomašnije porodice, posebno one koje žive u tzv. „siromašnim“ kantonima, imaju najmanje mogućnosti da ta prava i ostvare.

### ***3.1. Nejednakosti u ostvarivanju prava na dodatak na djecu***

Pravo na dodatak na djecu, kao jedno od osnovnih prava porodice s djecom, prema odredbama federalnog Zakona (čl. 91), pripada porodici čiji ukupni mjesečni prihod ostvaren po svim osnovama, izuzev primanja ostvarenih iz socijalne zaštite i zaštite porodice s djecom, po članu domaćinstva ne prelazi iznos koji je utvrđen propisom kantona kao najniži iznos prihoda dostatnih za izdržavanje. Istim Zakonom (čl. 88. st. 2), normirano je i to da se djetetu bez oba ili jednog roditelja, te porodici koja ima dijete s invaliditetom, kao i porodici u kojoj su oba ili jedan roditelj osobe s invaliditetom osiguravaju povoljniji uvjeti u sticanju i ostvarivanju ovog prava, kao i veći iznosi naknada. Zakon također propisuje da djeca mlađa od 18 godina, odnosno do 25. godina ukoliko su na redovnom školovanju/studenti imaju pravo na dječji dodatak.

Nejednakosti u ostvarivanju prava na dječji dodatak, kao i kod ostvarivanja svih drugih prava porodice s djecom, zapravo su uvjetovane odredbama entitetskog Zakona o osnovama socijalne zaštite, zaštite civilnih žrtava rata i

zaštite porodice s djecom FBiH. To se prvenstveno odnosi na već citiranu odredbu kojom se kantonima daje mogućnost da sami u svojim propisima utvrde najniži iznos prihoda porodice dovoljan za izdržavanje. Upravo ovako određenje, obzirom na različite finansijske mogućnosti kantona, dovodi do utvrđivanja različitih mjesečnih iznosa prihoda porodice po članu domaćinstva, kao uvjeta za ostvarivanje prava na dječji dodatak (najčešće 15% od prosječne plate u kantonu), odnosno različitih iznosa dječjeg dodatka (u prosjeku 5% prosječne plate kantona).

Tabela br. 3: Iznos imovinskog cenzusa, dodatka na djecu i uvećanog dodatka na djecu po kantonima za 2013. godinu

Iznosi:	Dodatak na djecu po kantonima U FBiH				
	TK	ZDK	BPK	SBK	KS
Imovinski cenzus	7% od pros. plate Kan.	15 % od pros. plate Kan.	15 % od pros. plate Kan.	15 % od pros. plate Kan.	20 % od pros. plate Kan.
Dodatak na djecu	20 KM	11,7 KM	29 KM	29 KM	33KM
Uvećani dodatak na djecu	50 KM	21,60 KM	43,5 KM	/	49,5 KM

Izvor: Izvještaji i informacije o radu kantonalnih ministarstava za 2013. godinu

Iz analize prezentiranih podataka vidljivo je da se iznosi dječjeg dodatka u pet kantona FBiH, koji su stvorili pretpostavke za ostvarivanje ovog prava, kreću od 11,7 KM (ZDK) do 33 KM (KS). Također, navedeni pokazatelji nedvosmisleno ukazuju i na činjenicu da se time što federalni Zakon omogućava da kantoni sami, u zavisnosti od prosječne plate ostvarene na nivou kantonu, određuju mjesečni najniži prihod po članu domaćinstva dovoljan za izdržavanje kao i iznos dječjeg dodatka, zapravo ozakonjuje prisutna diskriminacija i nepoštivanje najboljih interesa djeteta. To se odnosi i na tzv. uvećani dodatak na djecu, zasnovan na Zakonom utvrđenom pravu izrazito vulnerabilnih skupina djece i roditelja s invaliditetom, kao i djece koja su bez jednog ili oba roditelja, gdje se iznosi ovog oblika dječjeg dodatka kreću u rasponu od 0 (BPK) do 50 KM (TK). Ovakvo stanje, ne samo u oblasti zakonodavstva, nego i u njegovoj implementaciji, je u suprotnosti s općeprihvaćenim društvenim standardima prisutnim u različitim zemljama, među koje spadaju i Bosni i Hercegovini susjedne zemlje, gdje je, bez obzira na cenzus za sticanje prava na određenu beneficiju, dječji dodatak standardiziran i isti za sve, tako da postoji jedna konzistentna mjera za ocjenu „sredstava“ i jedinstven način registracije podnositelja zahtjeva.<sup>11</sup>

<sup>11</sup> Svjetska Banka: *Socijalna davanja u Bosni i Hercegovini: Kreiranje održivog sistema socijalne zaštite zasnovanog na stvarnim potrebama*, Sarajevo, 2009, str. 26.

Uz navedeno, zakonska odredba da se u ukupnim prihodima kod utvrđivanja cenzusa za ostvarivanje prava na dječji dodatak izuzimaju primanja ostvarena iz socijalne zaštite, koliko god namjera zakonodavca bila na prvi pogled ispravna i u najboljim interesima porodice s djecom, također se može makar djelimično smatrati diskriminirajućom, jer se njenom primjenom u praksi najsiromašnije porodice s djecom nerijetko dovode u neravnopravan položaj. Ovdje se posebno misli na činjenicu da su naknade za pojedine kategorije korisnika socijalne zaštite za naše uvjete izrazito visoke, npr. lična invalidnina i dodatak za njegu i pomoć od strane drugog lica ratnim vojnim invalidima. Kako je osnovica za određivanje ova dva prava 734 KM,<sup>12</sup> a raspodjela sredstava zavisi od kategorije u koju ratni vojni invalid spada, onda je moguće zaključiti da su naknade, posebno siromašnim porodicama s djecom, koje žive u isto tako siromašnim kantonima, neuporedivo manje, a pravo na dječji dodatak imaju i jedni i drugi, s tim da porodicama u kojima su oba ili jedan roditelj osobe s invaliditetom, prema Zakonu, treba osigurati povoljnije uvjete u sticanju i ostvarivanju ovog prava. Drugim riječima ove porodice imaju pravo na tzv. uvećani dodatak na djecu. Stoga je neophodno sva novčana davanja/pomoć porodici s djecom, gdje spada i dječji dodatak, temeljiti isključivo na potrebama korisnika, a ne na pravima i statusu korisnika.<sup>13</sup>

Navedeno stanje je u suprotnosti i sa, u federalnom Zakonu, utvrđenim ciljevima zaštite porodice s djecom, čija je osnovna pretpostavka ostvarivanje osnovnih prava porodice s djecom kako bi se poboljšalo njihovo materijalno stanje i na taj način smanjio rizik ili ublažilo postojeće siromaštvo. Na istom tragu je i kontinuirano provođenje ankete o potrošnji domaćinstava u BiH, Agencije za statistiku BiH i entitetskih zavoda za statistiku, s ciljem pravljenja procjene i utvrđivanja ključnih karakteristika siromaštva, ali i kristaliziranja broja siromašnih domaćinstava u koje spadaju i domaćinstva s djecom. Pokazatelji dobiveni ovim putem trebaju, uz ostalo, poslužiti i za to da se najsiromašnijim domaćinstvima pruži odgovarajuća društvena pomoć i umanjiti prisutno siromaštvo.

Problemi u primjeni prava porodice s djecom u svim izvještajima različitih organa vlasti većinom se vežu za nedostatak finansijskih sredstava, iako država BiH na novčana davanja za socijalnu pomoć troši 4,6 % bruto domaćeg proizvoda, što je, prema mišljenju Svjetske Banke i OSCE-a, svrstava među „najveće potrošače u regionu Europe i Centralne Azije“, odnosno „u red najvećih potrošača u smislu rashoda za socijalnu zaštitu“.<sup>14</sup> S druge strane, ono u čemu se svi, od naučne javnosti do međunarodnih organizacija, slažu, je to da ključni problem predstavlja raspodjela izdvojenih sredstava za socijalnu pomoć, jer se tri četvrtine isplaćuje boračkim kategorijama i njihovim porodicama, a ostatak - nešto više od 1% bruto društvenog proizvoda, za tradicionalnu funkciju

---

<sup>12</sup> Zakon o pravima branilaca i članova njihovih porodica, čl. 12, „Sl. Novine FBiH“, br. 33/04, 70/07.

<sup>13</sup> V. opširnije: Habul, U, *Socijalna zaštita u Bosni i Hercegovini – Tranzicija, zakonodavstvo, praksa*, Fakultet političkih nauka, Sarajevo, 2007, str. 19.

<sup>14</sup> Svjetska banka 2009: 9, OSCE 2012: 8, prema: Unicef, *Analiza nedostataka u oblasti politika socijalne zaštite i inkluzije u BiH*, Sarajevo, 2013, str. 18 i 19.

socijalne pomoći,<sup>15</sup> gdje spada i zaštita porodice s djecom. Stoga se s puno osnova može reći da je BiH jedna od zemalja koja najmanje troši na socijalnu pomoć u njenoj tradicionalnoj funkciji, što neminovno ima za posljedicu probleme u ostvarivanju osnovnih prava porodice s djecom, čija je primjena dodatno uvjetovana zakonskim svođenjem socijalne zaštite na kantonalni nivo i različitim finansijskim mogućnostima kantona.

---

<sup>15</sup> *Ibid.*, str. 18.

Mr. Sc. Borjana Miković, Senior Assistant  
Faculty of Political Sciences, University of Sarajevo

## **PROTECTION OF FAMILIES WITH CHILDREN WITHIN SOCIAL LEGISLATION IN FEDERATION OF BOSNIA AND HERZEGOVINA**

**Summary:** In this paper, according to the provisions of the Law on Social Protection, Protection of Civilian War Victims and Families with Children, were analyzed the appropriate legal provisions on protection of families with children with special focus on the practical implications of this institute.

With a particular reference to the provisions of the Law on Social Protection, Protection of Civilian War Victims and Families with Children of FBiH, the present paper looks at specific legal instruments for the protection of families with children and its implementation.

Evidently, the implementation of the Federal Law which stipulates the right of the cantonal authorities to enact detailed regulations of the conditions, methods, procedures, institutions and financing of rights of families with children, creates an ambient conducive to discrimination and rise of poverty. This concerns in particular the most vulnerable families. This conclusion is based on factual evidence which shows that the ten cantons of FBiH have established practices of different levels of benefits for families with children. In addition, in three out of ten cantons, the respective authorities did not adopt specific cantonal regulations on the protection of families with children. Moreover, evidence shows that certain cantons do not provide certain benefits, that is to say that cantonal legislation does not provide fulfillment of rights families with children guaranteed by Federal Law.

**Keywords:** protection of families with children, fundamental rights, the Federation of Bosnia and Herzegovina, cantons, implementation, inequality.