



## **SARADNJA SLUŽBI SOCIJALNE ZAŠTITE I CIVILNE ZAŠTITE NA SMANJENJU RIZIKA OD KATASTROFA U KANTONU SARAJEVO**

**Nina Babić**

Docent Fakulteta političkih nauka Univerziteta u Sarajevu, Sarajevo, Bosna i Hercegovina

**Zlatan Bajramović**

Vanredni profesor Fakulteta političkih nauka Univerziteta u Sarajevu, Sarajevo, Bosna i Hercegovina

**Sažetak:** Socijalna zaštita u Bosni i Hercegovini nije u nadležnosti države, već entiteta, kantona, općina i Brčko distrikta BiH. Dodatno usložnjavanje u Federaciji Bosne i Hercegovine odvija se na nivou deset kantona tako da samo u ovom entitetu ima gotovo 11 odvojenih sistema socijalne zaštite s niskim stepenom međusobne saradnje i koordinacije. Ovim je onemogućen jedinstven pristup resursima i mogućnostima sistema socijalne zaštite, tako da su evidentne razlike u ostvarivanju socijalnih prava građana. Civilna zaštita u Bosni i Hercegovini također nije organizirana na nivou države, već na nivou entiteta, distrikta, kantona i općina. Specifičnost djelovanja civilne zaštite u Federaciji Bosne i Hercegovine ogleda se u tome da, pored strukture upravljanja, postoji i struktura rukovođenja na provođenju mjera i aktivnosti zaštite i spašavanja. Struktura upravljanja predstavljena je kroz uprave civilne zaštite na nivou entiteta i kantona i službe civilne zaštite na nivou općina, a struktura rukovođenja koja radi na realizaciji odluka upravljačke strukture predstavljena je kroz štabove civilne zaštite na nivou entiteta, kantona i općina. S obzirom na to da službe socijalne zaštite i civilne zaštite po prirodi redovnih djelatnosti rade s ugroženim kategorijama stanovništva, neophodna je znatno veća saradnja na svim nivoima, a posebno u Kantonu Sarajevo kao ekonomski najjačem, kako bi se pružila pomoć i smanjio rizik od katastrofa.

**Ključne riječi:** *socijalna zaštita, civilna zaštita, saradnja, katastrofe*

## UVOD

U savremenim društvima socijalna zaštita čini važan dio socijalne politike. Ona predstavlja organizovan sistem socijalne sigurnosti pojedinaca i porodica (Buljubašić, 2012). Prema članu 11. Zakona o osnovama socijalne zaštite, zaštite civilnih žrtava rata i zaštite porodice sa djecom (Službene novine Federacije BiH, br. 36/99, 54/04, 39/06, 14/09, 45/16 i 40/18), socijalna zaštita se definira kao “organizirana djelatnost u Federaciji, usmjerena na osiguranje socijalne sigurnosti njenih građana i njihovih porodica u stanju socijalne potrebe”.

Osiguranje socijalne sigurnosti građana i njihovih porodica na nivou Kantona Sarajevo regulisano je Zakonom o osnovama socijalne zaštite, zaštite civilnih žrtava rata i zaštite porodice sa djecom FBiH (Službene novine Federacije BiH, br. 36/99, 54/04, 39/06, 14/09, 45/16 i 40/18), Zakonom o socijalnoj zaštiti, zaštiti civilnih žrtava rata i zaštiti porodice sa djecom KS (Službene novine Kantona Sarajevo, br. 38/14, 38/16, 44/17 i 28/18) i podzakonskim aktima Vlade Kantona.

Civilna zaštita “kao dio sistema zaštite i spašavanja<sup>1</sup> ljudi, materijalnih, kulturnih i drugih dobara vrlo je dinamična aktivnost. Državne strukture je oblikuju u duhu međunarodno-pravnih normi kako bi svojim građanima pružile minimum sigurnosti od prirodnih i drugih nesreća” (Huseinbašić, 2007: 9).

### **Organizacija socijalne zaštite u Bosni i Hercegovini<sup>2</sup>**

U Bosni i Hercegovini ne postoji jedinstven sistem socijalne zaštite budući da je u skladu s ustavnim uređenjem države socijalna zaštita povjerena u nadležnost entiteta (Federacije Bosne i Hercegovine i Republike Srpske), kantona i Brčko distrikta BiH. Korisnici i prava iz socijalne zaštite, njeno finansiranje, kao i

---

1 Zaštita i spašavanje ljudi i materijalnih dobara od prirodnih i drugih nesreća vrlo je stara aktivnost, ali se njeno proučavanje javlja kasnije. To je multidisciplinarna oblast za koju je potrebno konsultirati brojne naučne oblasti i discipline, koje u predmetu svoga proučavanja imaju određene pojave u prirodi ili tehnička dostignuća u privredi (Huseinbašić, 2009: 5).

2 Napomena: Dio teksta koji tematizira organizaciju socijalne zaštite u Bosni i Hercegovini, kao i zasebno njenu organizaciju na nivou entiteta (Federacije Bosne i Hercegovine i Republike Srpske) predstavlja sažetak dijela doktorske disertacije autorice pod naslovom „Socijalna pomoć i socijalno poduzetništvo kao izvori socijalne (ne) sigurnosti građana u Bosni i Hercegovini“ odbranjene 17.05.2021. godine na Fakultetu političkih nauka Univerziteta u Sarajevu.

institucije nadležne za ostvarivanje prava definisani su entitetskim i kantonalnim zakonima iz socijalne zaštite. U Federaciji Bosne i Hercegovine ključni nosioci socijalne zaštite su entitet i kantoni. Federalnim Ustavom kantoni su određeni kao nadležni za provođenje socijalne politike i uspostavu službi socijalne zaštite (Ustav FBiH, Dio III Član 4). Prava iz socijalne zaštite su u Federaciji Bosne i Hercegovine definisana Zakonom o osnovama socijalne zaštite, zaštite civilnih žrtava rata i zaštite porodice sa djecom (Službene novine FBiH, br. 36/99, 54/04, 39/06, 14/09, 7/14, 45/16) te kantonalnim zakonima. Kantonima je ostavljena mogućnost da u okviru svojih zakona, a u skladu s potrebama i finansijskim mogućnostima, prošire prava predviđena federalnim zakonom. Pored toga, ukoliko neka od prava nisu regulisana kantonalnim zakonima, obavezna je primjena federalnog zakona. Svakako je važno istaknuti da upravo neujednačenost federalnog i kantonalnih zakona za posljedicu ima teritorijalnu diskriminaciju korisnika, odnosno nemogućnost jednakog uživanja prava iz socijalne zaštite svih stanovnika Federacije Bosne i Hercegovine. Kantonalnim ustavima nadležnosti iz oblasti socijalne politike delegirane su općinama kao jedinicama lokalne samouprave. To znači da su općine osnivači centara za socijalni rad, putem kojih korisnici u prvom stepenu ostvaruju svoja prava, a finansiranje prava vrši se iz budžeta kantona. Izuzetak čine Kanton Sarajevo i Bosansko-podrinjski kanton Goražde, koji su osnivači ustanova socijalne zaštite. U Kantonu Sarajevo općine kao jedinice lokalne samouprave nisu dio sistema socijalne zaštite, ali izdvajaju finansijska sredstva za socijalna davanja socijalno ugroženim stanovnicima (Vlada KS, 2017). Zahtjeve za ostvarivanje prava iz socijalne zaštite u Kantonu Sarajevo u prvom stepenu rješava Kantonalni centar za socijalni rad putem općinskih službi socijalne zaštite.<sup>3</sup> Sredstva za finansiranje socijalne zaštite izdvajaju se iz budžeta Kantona. Kada je riječ o pravima civilnih žrtava rata i porodica s djecom, o njima u prvom stepenu rješavaju općinske službe za upravu,<sup>4</sup> a utvrđena prava se isplaćuju iz budžeta Kantona i Federacije (v. šire: Vlada KS, 2017: 47). U Republici Srpskoj, prema Zakonu o socijalnoj zaštiti (Službeni glasnik RS, br. 5/93, 15/96, 110/03, 33/08, 37/12, 90/16, 94/19, 42/20), za oblast socijalne zaštite nadležni su entitet i jedinice lokalne samouprave. Po zahtjevu za ostvarivanje

3 U Kantonu Sarajevo nisu organizovani centri za socijalni rad po općinama, nego općine imaju službe socijalne zaštite koje pripadaju Kantonalnom centru za socijalni rad.

4 Službe za upravu organizuje općinski načelnik u skladu s propisima Vlade Kantona Sarajevo.

zakonom utvrđenih prava u prvom stepenu odlučuje nadležni centar za socijalni rad na čijem području podnositelj zahtjeva ima prebivalište, odnosno dozvolu za boravak stranaca.<sup>5</sup> Centar za socijalni rad osniva jedinica lokalne samouprave, a prava se isplaćuju iz budžeta Republike Srpske i jedinica lokalne samouprave.

Kada je riječ o Brčko distriktu, nosilac socijalne zaštite je Vlada Brčko distrikta, a sredstva za ostvarivanje prava iz socijalne zaštite osiguravaju se iz budžeta Distrikta.<sup>6</sup>

### **Socijalna zaštita u Federaciji Bosne i Hercegovine**

Socijalna zaštita u Federaciji Bosne i Hercegovine regulisana je jedinstvenim Zakonom o osnovama socijalne zaštite, zaštite civilnih žrtava rata i zaštite porodice sa djecom koji je prošao brojne dopune u cilju efikasnijeg ostvarivanja prava iz socijalne zaštite (Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine, br. 36/99, 54/04, 39/06, 14/09, 7/14, 45/16). Ovim zakonom uređeni su: osnove socijalne zaštite građana i njihovih porodica, osnovna prava iz socijalne zaštite i korisnici prava iz socijalne zaštite, osnivanje i rad ustanova socijalne zaštite i udruženja lica s invaliditetom, posebna prava lica s invaliditetom, osnovna prava civilnih žrtava rata i članova njihovih porodica, osnove zaštite porodice s djecom, finansiranje i druga pitanja od značaja za ostvarivanje osnovnih prava iz socijalne zaštite, zaštite civilnih žrtava rata i zaštite porodice s djecom u Federaciji Bosne i Hercegovine (Član 1).

Članom 12. definisani su korisnici socijalne zaštite koji se nalaze u stanju socijalne potrebe, a to su:

- djeca bez roditeljskog staranja,
- odgojno zanemarena djeca,
- odgojno zapuštena djeca,
- djeca čiji je razvoj ometen porodičnim prilikama,
- osobe s invaliditetom i osobe ometene u fizičkom ili psihičkom razvoju,

---

<sup>5</sup> Član 64, Zakon o socijalnoj zaštiti, Službeni glasnik RS, br. 5/93, 15/96, 110/03, 33/08, 37/12, 90/16, 94/19, 42/20.

<sup>6</sup> Član 11, Zakon o izmjenama i dopunama Zakona socijalnoj zaštiti Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, Službeni glasnik Brčko distrikta BiH, br. 04/04, 19/07, 02/08, 21/18 i 32/19.

- materijalno neosigurane i za rad nesposobne osobe,
- stare osobe bez porodičnog staranja,
- osobe s društveno negativnim ponašanjem,
- osobe i porodice u stanju socijalne potrebe, kojima je uslijed posebnih okolnosti potreban odgovarajući oblik socijalne zaštite.

U Kantonu Sarajevo se kao korisnici imenuju još i osobe i porodice čija primanja nisu dovoljna za podmirenje osnovnih životnih potreba i osobe izložene zlostavljanju i nasilju u porodici.<sup>7</sup>

### ***Prava iz socijalne zaštite***

Prema Zakonu o osnovama socijalne zaštite, zaštite civilnih žrtava rata i zaštite porodice sa djecom Federacije Bosne i Hercegovine (Službene novine FBiH, br. 36/99, 54/04, 39/06, 14/09, 7/14, 45/16), u prava iz socijalne zaštite se ubrajaju:

- novčana i druga materijalna pomoć,
- osposobljavanje za život i rad,
- smještaj u drugu porodicu,
- smještaj u ustanove socijalne zaštite,
- usluge socijalnog i drugog stručnog rada,
- kućna njega i pomoć u kući (član 19).

U Kantonu Sarajevo je novčana naknada za pomoć i njegu od strane druge osobe uvrštena kao proširena prava iz socijalne zaštite u odnosu na osnovni set prava.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> Zakon o osnovama socijalne zaštite, zaštite civilnih žrtava rata i zaštite porodica sa djecom, Kanton Sarajevo, Službene novine Kantona Sarajevo, br. 16/02, 08/03, 02/06, 21/06, 17/10, 26/12, 15/13 i 18/14, 25/14, 38/14, 38/16.

<sup>8</sup> Zakon o osnovama socijalne zaštite, zaštite civilnih žrtava rata i zaštite porodica sa djecom, Kanton Sarajevo, Službene novine Kantona Sarajevo, br. 16/02, 08/03, 02/06, 21/06, 17/10, 26/12, 15/13 i 18/14, 25/14, 38/14, 38/16.

## **Socijalna zaštita u Republici Srpskoj**

U Republici Srpskoj je sistem socijalne zaštite centralizovan, što za posljedicu ima njegovo jednostavnije funkcionisanje i ujednačena prava za sve njene građane. Zahvaljujući ovako koncipiranom sistemu izbjegnuta je teritorijalna diskriminacija korisnika evidentna u Federaciji Bosne i Hercegovine, odnosno njenim kantonima. Socijalna zaštita je u Republici Srpskoj u nadležnosti Ministarstva zdravlja i socijalne zaštite, Ministarstva rada i boračko-invalidske zaštite i Ministarstva za porodicu, omladinu i sport. Ostvarivanje prava iz socijalne zaštite regulisano je Zakonom o socijalnoj zaštiti (Službeni glasnik RS, br. 5/93, 15/96, 110/03, 33/08, 37/12, 90/16, 94/19, 42/20), Zakonom o dječijoj zaštiti (Službeni glasnik RS, br. 4/02, 18/07, 1/09), Zakonom o zaštiti civilnih žrtava rata (Službeni glasnik RS, br. 25/93, 32/94, 37/07, 60/07) i Zakonom o zaštiti porodice (Službeni glasnik RS, br. 54/02). Zakonom o socijalnoj zaštiti je uređen sistem socijalne zaštite, nosioci, korisnici i prava korisnika socijalne zaštite, postupak i uslovi za ostvarivanje prava, djelatnost ustanova socijalne zaštite, samostalno obavljanje poslova u oblasti socijalne zaštite, finansiranje, nadzor i druga pitanja značajna za funkcionisanje i ostvarivanje socijalne zaštite građana (član 1). Djelatnost socijalne zaštite prema članu 2, stav 3. Zakona o socijalnoj zaštiti obuhvata mjere i aktivnosti za stvaranje uslova za ostvarivanje zaštitne uloge porodice, uslova za samostalan život i rad lica koja se nalaze u stanju socijalne potrebe ili za njihovo aktiviranje u skladu sa sposobnostima, obezbjeđivanje sredstava za život materijalno neobezbijeđenim i za rad nesposobnim licima i drugim građanima koji su u stanju socijalne potrebe, kao i obezbjeđivanje drugih oblika socijalne zaštite.

### ***Korisnici i prava iz socijalne zaštite u Republici Srpskoj***

U Zakonu o socijalnoj zaštiti Republike Srpske kao korisnici prava i usluga prepoznati su pojedinci, članovi porodice ili porodica koji imaju prebivalište na području Republike Srpske i koji se nalaze u stanju socijalne potrebe, a nisu u mogućnosti da zadovolje osnovne životne potrebe. Prema članu 17. Zakona o socijalnoj zaštiti korisnici prava iz socijalne zaštite su podijeljeni u sljedeće dvije kategorije:

- dijete: bez roditeljskog staranja, sa smetnjama u razvoju, čiji je razvoj ometen porodičnim prilikama, žrtva nasilja, žrtva trgovine djecom, s društveno

neprihvatljivim ponašanjem, izloženo socijalno rizičnim ponašanjima, kome je zbog posebnih okolnosti potrebna socijalna zaštita;

- punoljetno lice: materijalno neosigurano i za rad nesposobno lice, s invaliditetom, starije, bez porodičnog staranja, s društveno negativnim ponašanjem, žrtva zlopotrebe psihoaktivnih supstanci, žrtva nasilja u porodici, žrtva trgovine ljudima i kome je zbog posebnih okolnosti potrebna socijalna zaštita.

Prava u socijalnoj zaštiti garantovana su članom 20. i u njih se ubrajaju: novčana pomoć, dodatak za pomoć i njegu drugog lica, lična invalidnina, smještaj u ustanovu, pomoć i njega u kući, podrška u izjednačavanju mogućnosti djece i omladine sa smetnjama u razvoju, zbrinjavanje u hraniteljsku porodicu, dnevno zbrinjavanje, jednokratna novčana pomoć i savjetovanje.

### **Socijalna zaštita u Brčko distriktu Bosne i Hercegovine**

U Brčko distriktu BiH glavnim nosiocem socijalne zaštite imenovana je Vlada, a prava iz socijalne zaštite i korisnici prava definisani su Zakonom o socijalnoj zaštiti Brčko distrikta Bosne i Hercegovine (Službeni glasnik Brčko distrikta BiH, br. 01/03), kao i Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona socijalnoj zaštiti Brčko distrikta Bosne i Hercegovine (Službeni glasnik Brčko distrikta BiH, br. 04/04, 19/07, 02/08, 21/18 i 32/19).

Prema članu 27. Zakona o socijalnoj zaštiti Brčko distrikta, korisnici socijalne zaštite su lica koja se nalaze u stanju socijalne potrebe, i to:

- maloljetnici – bez roditeljskog staranja, ometeni u fizičkom ili psihičkom razvoju, odgojno zanemareni i zapušteni, čiji je razvoj ometen porodičnim prilikama, zlostavljana djeca;
- punoljetna lica – materijalno neosigurana i za rad nesposobna lica, stara lica bez porodičnog staranja, invalidna lica, lica s društveno negativnim ponašanjem, ostala lica u stanju socijalne potrebe kojima je zbog posebnih okolnosti potrebna socijalna zaštita, zlostavljana lica, samohrani roditelji.

Vlada Brčko distrikta može proširiti krug korisnika u skladu s planovima razvoja socijalne zaštite.

Prava iz socijalne zaštite definisana su članom 28, a u njih se ubrajaju: usluge socijalnog i drugog stručnog rada, novčana materijalna pomoć, osposobljavanje za život i rad djece s posebnim potrebama i odraslih invalidnih lica, smještaj u ustanovu socijalne zaštite ili u drugu porodicu i kućna njega i pomoć u kući. Sredstva za ostvarivanje prava se objezbjeđuju iz budžeta Distrikta.

### **Organizacija civilne zaštite u Bosni i Hercegovini**

Potpisivanjem Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini, 14. decembra 1995. godine, okončan je rat, a civilna zaštita je organizacijski ostavljena u okviru entitetskih sistema odbrane. U Federaciji BiH je Zakonom o odbrani Federacije BiH (Službene novine FBiH, br. 15/96) civilna zaštita odvojena od civilne odbrane, uvedene Uredbom sa zakonskom snagom o odbrani (Službeni list R BiH, br. 4/92), ali je nastavila svoje postojanje u okviru entitetskog sistema odbrane (Lopušina, 2007: 25). U Republici Srpskoj je civilna zaštita bila uređena Zakonom o civilnoj zaštiti (Službeni glasnik RS, br. 20/97), ali je i dalje bila dio sistema odbrane u ovom entitetu (Huseinbašić, 2007: 134, 136). Značajne promjene dogodile su se kada je 1998. godine civilna zaštita u Republici Srpskoj izdvojena iz područja odbrane, a u Federaciji BiH se izdvajanje civilne zaštite iz područja odbrane dogodilo 1999. godine. U Brčko distriktu BiH je civilna zaštita uspostavljena 2003. godine (Huseinbašić, 2009: 60). Na nivou države Bosne i Hercegovine u sklopu Ministarstva sigurnosti Bosne i Hercegovine formiran je Sektor za civilnu zaštitu (Huseinbašić, 2009: 73), koji je 2009. godine preimenovan u Sektor zaštite i spašavanja, a usvojen je i Okvirni zakon o zaštiti i spašavanju ljudi i materijalnih dobara od prirodnih ili drugih nesreća u Bosni i Hercegovini (Službeni glasnik BiH, br. 50/08).

Sistem zaštite i spašavanja Bosne i Hercegovine čine: vladin sektor, pravni subjekti i nevladin sektor. Vladin sektor čine javne ustanove, Ministarstvo sigurnosti Bosne i Hercegovine i ostala ministarstva. Javne ustanove su ustanove koje osnivaju različiti nivoi vlasti u državi radi obavljanja djelatnosti od interesa za taj nivo, a mogu biti iz oblasti odgoja, obrazovanja, nauke, kulture, sporta, zdravstvene zaštite, socijalne zaštite i drugih. Ministarstvo sigurnosti Bosne i Hercegovine je resorno tijelo u sastavu Vijeća ministara Bosne i Hercegovine koje je, u skladu sa zakonom, zaduženo za upravne i stručne poslove sigurnosti (Huseinbašić, 2009:



41). Ostala ministarstva iz sastava Vijeća ministara BiH su: Ministarstvo vanjskih poslova, Ministarstvo odbrane, Ministarstvo finansija i trezora, Ministarstvo pravde, Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa, Ministarstvo prometa i komunikacija, Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice, Ministarstvo civilnih poslova.<sup>9</sup> Pravni subjekti<sup>10</sup> od značaja za sistem zaštite i spašavanja su: elektroprivreda, vodoprivreda, rudnici, hemijska industrija, farmaceutska industrija, telekom i drugi. Nevladin sektor čine udruženja građana i humanitarne organizacije. Pod udruženjima građana najčešće se misli na gorsku službu spašavanja, s obzirom na to da ni na jednom nivou vlasti u Bosni i Hercegovini ne postoji zakon koji regulira uspostavu i djelovanje ove službe. Pod humanitarnim organizacijama najčešće se misli na Crveni križ i Crveni polumjesec, s obzirom na to da imaju stalnog člana u štabovima civilne zaštite (Huseinbašić, 2009: 58-59).

Upravljanje sistemom zaštite i spašavanja počinje od Vijeća ministara BiH, koje preko Ministarstva sigurnosti BiH, tačnije njegovog sektora zaštite i spašavanja, komunicira s Vladom Federacije BiH, Vladom Republike Srpske i Vladom Brčko distrikta BiH. Vlada Federacije BiH ima Federalnu upravu civilne zaštite (koja ispod sebe ima 10 kantonalnih uprava, a unutar svakog kantona općinske službe civilne zaštite), Vlada Republike Srpske ima Republičku upravu civilne zaštite (koja ispod sebe ima općinske službe civilne zaštite). Vlada Brčko distrikta BiH ima odjel za javnu sigurnost i u njemu odsjek za civilnu zaštitu (Huseinbašić, 2009: 74). S obzirom na to da na nivou države nema uprava civilne zaštite niti uprava zaštite i spašavanja, jasno je da Vijeće ministara BiH ima koordinacijsku ulogu u pogledu pravnih akata upravljanja. Nadležno je da donese odluku o proglašenju stanja prirodne ili druge nesreće na teritoriji Bosne i Hercegovine (ako je nesreća zahvatila oba entiteta i distrikt) i odluku o prestanku stanja date nesreće. Rukovođenje, kao operacionalizacija procesa upravljanja, na nivou države ogleda se u Koordinacijskom tijelu Bosne i Hercegovine za zaštitu i spašavanje. Nadležno je da Vijeću ministara, na zahtjev entiteta i distrikta, predloži proglašenje stanja prirodne ili druge nesreće, kao i odgovarajuće odluke iz svoje nadležnosti.

9 [www.vijeceministara.gov.ba](http://www.vijeceministara.gov.ba) (pristupljeno 19. 5. 2023).

10 Pojam pravnih subjekata u novije vrijeme se povezuje s pojmom kritične infrastrukture koja “su sustavi, mreže i objekti koji pružaju osnovne usluge društvu te predstavljaju okosnicu gospodarstva, sigurnosti i zdravlja nacije, a sigurnost i dobrobit društva ovisna je o njihovoj sigurnosti i otpornosti” ([civilna-zastita.gov.hr/kriticna-infrastruktura/111](http://civilna-zastita.gov.hr/kriticna-infrastruktura/111), pristupljeno 19. 5. 2023).

Koordinacija aktivnosti u sistemu zaštite i spašavanja na prevenciji, prijemu i pružanju međunarodne pomoći i davanje preporuka nadležnim institucijama i tijelima na nivou države djelokrug su ovog koordinacijskog tijela. Na nivou države ne postoji štab civilne zaštite, ali štabovi civilne zaštite postoje na nivou entiteta i distrikta. U skladu s ovim operativno djelovanje ne postoji na nivou države, već na nivou entiteta i distrikta. U slučaju angažiranja Oružanih snaga Bosne i Hercegovine na pružanju pomoći civilnim strukturama u odgovoru na prirodne i druge nesreće, samu odluku o angažiranju donosi Predsjedništvo Bosne i Hercegovine (samo ako se slažu sva tri člana), a Ministarstvo odbrane BiH, po donesenoj odluci, upućuje naredbu Zajedničkom štabu Oružanih snaga Bosne i Hercegovine, koji putem Operativne komande angažira predviđene jedinice i resurse. Najčešće se angažira Brigada zračnih snaga za gašenje požara iz zraka ili kopnene snage za provedbu mjera zaštite i spašavanja, uz napomenu da se ovo radi samo ako su civilni resursi nedostatni ili ih nema (Huseinbašić, 2009: 79-81).

Osnovni normativnopravni akti u području zaštite i spašavanja u Bosni i Hercegovini su:

- Okvirni zakon o zaštiti i spašavanju ljudi i materijalnih dobara od prirodnih ili drugih nesreća u Bosni i Hercegovini (Službeni glasnik BiH, br. 50/08),
- Zakon o zaštiti i spasavanju u vanrednim situacijama (Službeni glasnik RS, br. 121/12),
- Zakon o zaštiti i spašavanju ljudi i materijalnih dobara od prirodnih i drugih nesreća (Službene novine Federacije BiH, br. 39/03, 22/06 i 43/10),
- Zakon o zaštiti i spašavanju ljudi i materijalnih dobara od prirodnih i drugih nesreća u Brčko distriktu Bosne i Hercegovine (Službeni glasnik Brčko distrikta BiH, br. 29/16 i 33/16).

## **Projekt saradnje službi socijalne zaštite i civilne zaštite na smanjenju rizika od katastrofa u Bosni i Hercegovini**

Centri za socijalni rad predstavljaju važne ustanove u životima običnih ljudi, a posebno ranjivih kategorija. Uloga centra za socijalni rad u kriznim situacijama nije bila precizirana, a njegovi djelatnici nisu bili dio štabova civilne zaštite tokom katastrofa i nepogoda. Promjene u njihovoj poziciji su započele nakon poplava 2014. godine i pandemije COVID-19 2020–2023. godine. Centri za socijalni rad pet općina u Federaciji Bosne i Hercegovine (Čitluk, Jajce, Ljubuški, Tuzla i Zenica) sada su dio tog sistema. Stručnjaci kažu da bi ovo tokom poplava, požara, zemljotresa i drugih nepogoda moglo spasiti mnoge živote.

Projekt koji provodi Dječiji fond Ujedinjenih nacija (UNICEF) u saradnji sa Savezom socijalnih radnika Federacije BiH, a finansira Agencija Sjedinjenih Američkih Država za međunarodni razvoj (USAID), u saradnji s civilnim zaštitama i drugim akterima u oblasti zaštite i spašavanja, obuhvatio je centre za socijalni rad u Čitluku, Jajcu, Ljubuškom, Tuzli i Zenici. Rezultati ovog projekta najviše se ogledaju u tome što su centri za socijalni rad prvi put postali dio zvanične strukture zaštite i spašavanja. Djelatnici centara za socijalni rad su osposobljeni da na osnovu konkretnih i tačnih podataka analiziraju rizike u lokalnim zajednicama, pozicioniraju korisnike socijalne zaštite u integrisanom vođenju akcije zaštite i spašavanja. Poplave iz 2014. godine i pandemija COVID-19 2020–2023. godine pokazale su da socijalne službe nisu uključene u štabove civilne zaštite, a ovaj projekat je to promijenio. U centrima za socijalni rad usvojeni su planovi postupanja u vanrednim situacijama i uvezani s planovima civilne zaštite, a djelatnici ovih centara postali su članovi štabova civilne zaštite.

U periodu nakon poplava 2014. godine napravljen je priručnik na kojem su radila entitetska ministarstva i u njemu je jasno navedeno šta trebaju raditi odgovorni prije, tokom i nakon krize. Uočeno je da u razdoblju poslije krize ne postoje adekvatni mehanizmi podrške ranjivim kategorijama, unatoč tome što postoji rizik od povećanja siromaštva, nasilja u porodici, ali i pogoršanih zdravstvenih prilika onih koji su tim nepogodama pogođeni. Ovaj projekt je usmjeren na davanje smjernica kako da se ublaže i spriječe rizici nastanka štetnih posljedica.

Tokom pandemije COVID-19 uočeni su značajni nedostaci sistema, posebno kod rizičnih kategorija. Centri za socijalni rad su ključne ustanove, posebno u kriznim

situacijama, kada postoje rizične kategorije koje su odranije pogođene različitim problemima. Podaci vrlo jasno ukazuju na to da su najranjivije kategorije društva najteže pogođene u vanrednim situacijama. Važno je raditi na podizanju svijesti ljudi da u određenim situacijama budu proaktivni i pravovremeno adresiraju određene probleme prema centru za socijalni rad i drugim institucijama. Kroz analizu se došlo do saznanja da problem predstavlja to što nadležni ne postupaju po normativnom okviru i nemaju adekvatne prakse. Primjer dobre prakse je da se eventualna potkapacitiranost centara za socijalni rad u određenom segmentu može nadomjestiti angažmanom federalnog resornog ministarstva, kroz pružanje podrške u provođenju obuke i nabavci opreme. Pored ovoga, zapošljavanje dovoljnog broja ljudi u centrima za socijalni rad nadležnost je osnivača koji treba da ima svijest o njihovom značaju. Rad na unapređenju je moguć, a primjer je potres u Turskoj, u kojem su gradovi srušeni, ali tamo gdje su načelnici imali svijest o značaju saradnje centara za socijalni rad i drugih ustanova socijalne zaštite sa službama civilne zaštite, posljedice su bile manje.

Općine i gradovi u Bosni i Hercegovini obuhvaćeni projektom UNICEF-a sada imaju kartu rizičnih kategorija, ne samo onih koji su u sistemu socijalne zaštite već i onih koji žive u ruralnim mjestima i u određenim su rizicima od prirodnih i drugih nesreća. Prvi put je moguće djelovati ciljano, bez lutanja i pretpostavki. Kroz ovaj projekat se može zaključiti da je centar za socijalni rad postao jedna bitna ustanova i partner lokalnoj zajednici u cilju spašavanja ljudskih života, naročito iz rizičnih kategorija kao što su djeca, starije osobe itd. Lokalna samouprava, odnosno općine, shvatili su da su centri za socijalni rad ne samo ustanove koje pružaju pomoć i dijele pakete nego ključna ustanova koja ima puno više informacija. Rad na sprečavanju, odnosno prevenciji određenih uzroka koji mogu dovesti do posljedica je nužan. Međusektorski pristup i saradnja u kojem se tačno zna ko, gdje, kada i kako radi, u budućnosti će spasiti mnoge živote, posebno rizičnih kategorija (N1, 2023).

## **Rezultati istraživanja saradnje službi socijalne zaštite i civilne zaštite u Kantonu Sarajevo**

Kanton Sarajevo je nastao potpisivanjem Vašingtonskog sporazuma 1994. godine, a jedan je od deset kantona u entitetu Federacija Bosne i Hercegovine. Ima vlastiti ustav, skupštinu, vladu, simbole i nadležnosti, kao i zakonodavnu, sudsku i izvršnu vlast (MUP KS, 2022). Površina Kantona Sarajevo je 1.276,9 km<sup>2</sup> i na njoj živi 419.918 stanovnika. Sastoji se od devet općina: Centar Sarajevo, Hadžići, Ilidža, Ilijaš, Novi Grad Sarajevo, Novo Sarajevo, Stari Grad Sarajevo, Trnovo i Vogošća (Zavod za informatiku i statistiku, 2022: 4, 8). U Vladi Kantona Sarajevo postoji 12 ministarstava: Ministarstvo finansija, Ministarstvo komunalne privrede, infrastrukture, prostornog uređenja, građenja i zaštite okoliša, Ministarstvo kulture i sporta, Ministarstvo nauke, obrazovanja i mladih, Ministarstvo odgoja i obrazovanja, Ministarstvo pravde i uprave, Ministarstvo privrede, Ministarstvo saobraćaja, Ministarstvo unutrašnjih poslova, Ministarstvo za boračka pitanja, Ministarstvo za rad, socijalnu politiku, raseljena lica i izbjeglice i Ministarstvo zdravstva ([vlada.ks.gov.ba/vlada/sastav-vlade/14](http://vlada.ks.gov.ba/vlada/sastav-vlade/14)).

U pogledu korištene metodologije za istraživanje saradnje službi socijalnog rada i službi civilne zaštite u Kantonu Sarajevo korištena je uglavnom metoda analize sadržaja dokumenata i metoda ispitivanja (intervju).

Dokument *Mapa puta za razvoj sistema socijalne zaštite otpornog na krize i vanredne situacije u Federaciji Bosne i Hercegovine 2023–2027.* navodi “Sistem socijalne zaštite posjeduje regulatorni i finansijski okvir, ljudske i tehničke resurse i kapacitete te mehanizme za efikasno pružanje podrške korisnicima prije, tokom i nakon vanrednih situacija u koordinaciji sa drugim sektorima i akterima sistema zaštite i spašavanja i smanjenja rizika od katastrofa u FBiH” (Federalno ministarstvo rada i socijalne politike i UNICEF, 2023: 9). Sistemske mjere u ovom dokumentu predviđaju revidiranje okvira i pravilnika koji definiraju strukturu članstva Koordinacijskih tijela i štabova civilne zaštite na način da obavezno uključe predstavnike sektora socijalne i dječije zaštite na svim nivoima (Federalno ministarstvo rada i socijalne politike i UNICEF, 2023:12). Poplave koje su pogodile dijelove Kantona Sarajevo, u općini Ilidža, tokom 2022. godine pokazale su da pogođeno stanovništvo još uvijek nije ostvarilo sva potraživanja prema službama socijalne zaštite, iz čega je jasno da je potreban njihov veći angažman, kao i saradnja sa službom i štabom civilne zaštite i lokalnom zajednicom.

U kontekstu provođenja istraživanja početkom septembra 2023. godine upućen je upit Ministarstvu za rad, socijalnu politiku, raseljena lica i izbjeglice Kantona Sarajevo i realizovan intervju s resornom ministricom o provođenju navedene sistemske mjere. U odgovoru se navodi da u dosadašnjem periodu nisu usvojeni pravilnici o postupanju službi socijalne zaštite u vanrednim situacijama na području Kantona Sarajevo. Navodi se da ni zaposleni u službama socijalne zaštite nisu postavljeni kao članovi štabova civilne zaštite u općinama na području Kantona Sarajevo. U istom periodu upućen je i upit Službi civilne zaštite općine Centar Sarajevo u vezi s imenovanjem osoba iz službe socijalne zaštite u Općinski štab civilne zaštite. U razgovoru s pomoćnikom općinskog načelnika Službe civilne zaštite općine Centar Sarajevo navedeno je da, prema važećoj Odluci o Općinskom štabu civilne zaštite, nije predviđeno i nema osoba iz službe socijalne zaštite, ali da nema prepreka da se u budućnosti imenuju osobe iz Službe socijalne zaštite u Općinski štab civilne zaštite, u skladu s *Mapom puta za razvoj sistema socijalne zaštite otpornog na krize i vanredne situacije u Federaciji Bosne i Hercegovine 2023–2027.*

## ZAKLJUČAK

Postojeći sistem socijalne zaštite u Bosni i Hercegovini nije adekvatno koncipiran. Njegovi nedostaci su prvenstveno posljedica specifičnog ustavnog uređenja Bosne i Hercegovine, čija je podjela na entitete, a naročito kantone, dovela do raslojavanja socijalne politike, a time i socijalne zaštite. Zbog ovakvog uređenja u Bosni i Hercegovini, postoji trinaest zakona o socijalnoj zaštiti, pri čemu se izdvajaju dva entitetska i deset kantonalnih zakona, te Zakon o socijalnoj zaštiti Brčko distrikta. Mnoštvo zakonskih propisa znači neujednačenu regulativu u oblasti socijalne zaštite, a u kontekstu ostvarivanja prava osoba u stanju socijalne potrebe. Kada je riječ o diskriminaciji, ona je uočljiva na području Federacije Bosne i Hercegovine, odnosno u njenim kantonima. U kantonima je ostvarivanje prava iz socijalne zaštite uređeno kantonalnim zakonima, koji ne moraju nužno biti usklađeni s krovnim federalnim zakonom, što često rezultira nejednakim pravima iz socijalne zaštite. Uz to obim i visina zakonom predviđenih prava zavise od finansijskih mogućnosti kantona, što predstavlja dodatnu otežavajuću okolnost i neravnopravan položaj korisnika. U Kantonu Sarajevo, kao ekonomski i finansijski najstabilnijem, korisnici prava iz socijalne zaštite su u povoljnijem položaju u odnosu na korisnike iz drugih kantona u Federaciji Bosne i Hercegovine. Planiranim reformama u oblasti socijalne zaštite, odnosno donošenjem novih zakonskih propisa u Federaciji Bosne i Hercegovine, nastoje se reducirati, ali i eliminisati postojeće razlike u ostvarivanju prava na kantonalnim nivoima.

Civilna zaštita u Bosni i Hercegovini je defragmentirana i vrlo kompleksno uređena. U Federaciji Bosne i Hercegovine svaki od deset kantona ima vlastitu upravu civilne zaštite, a svaka općina službu civilne zaštite. Dodatno opterećenje za Kanton Sarajevo je što je Sarajevo glavni grad Kantona Sarajevo, entiteta Federacije Bosne i Hercegovine i države Bosne i Hercegovine jer se preklapaju nadležnosti snaga i subjekata zaštite i spašavanja i drugih službi sigurnosti. Postojeća normativnopravna regulativa ne predviđa kao članove štabova civilne zaštite osobe iz službi socijalne zaštite, što bi se u budućem radu trebalo izmijeniti. S postojećim brojem stanovnika, brojnim institucijama i organizacijama različitih nivoa vlasti sigurno će dobro doći saradnja sa službama socijalne zaštite, kao i nadležnim ministarstvom iz ove oblasti kako bi se olakšao rad i saradnja spasilaca u vanrednim situacijama i krizama. Pored ovoga će se postaviti prioriteta za redukciju rizika od katastrofa i pomoć ugroženom stanovništvu na području Kantona Sarajevo.

Kada je riječ o saradnji službi socijalne zaštite i civilne zaštite u Kantonu Sarajevo, ona trenutno nije na zadovoljavajućem nivou. Primjer dobre prakse i saradnje u Kantonu Sarajevo može biti projekat koji je proveo UNICEF u saradnji sa Savezom socijalnih radnika Federacije Bosne i Hercegovine, službama civilne zaštite i drugim akterima u oblasti zaštite i spašavanja na području Čitluka, Ljubuškog, Jajca, Tuzle i Zenice.

U dokumentu *Mapa puta za razvoj sistema socijalne zaštite otpornog na krize i vanredne situacije u Federaciji Bosne i Hercegovine 2023–2027.* predviđena je saradnja na federalnom, kantonalnom i lokalnom nivou. Saradnja uključuje resorna ministarstva, upravne organizacije, strukovna udruženja, centre za socijalni rad i druge ustanove socijalne zaštite, službe civilne zaštite, štabove civilne zaštite, organizacije civilnog društva i udruženja građana, medije te UNICEF i druge UN agencije koje djeluju u vanrednim situacijama. S obzirom na prethodno navedene činjenice, neophodno je intenzivirati saradnju između institucija i organizacija u Kantonu Sarajevo s ciljem podizanja otpornosti na krize i vanredne situacije. Smanjenje rizika od katastrofa moguće je ostvariti saradnjom spomenutih ključnih partnera i realizacijom *Vizije i Strateških prioriteta* definisanih *Mapom puta za razvoj sistema socijalne zaštite otpornog na krize i vanredne situacije u Federaciji Bosne i Hercegovine 2023–2027.*



## LITERATURA

- Buljubašić, S. (2012). *Savremena socijalna politika*, Sarajevo: Arka PRESS.
- Federalno ministarstvo rada i socijalne politike i UNICEF (2023). *Mapa puta za razvoj sistema socijalne zaštite otpornog na krize i vanredne situacije u Federaciji Bosne i Hercegovine 2023–2027*.
- Huseinbašić, Ć. (2007). *Civilna zaštita u sistemu sigurnosti*, Sarajevo: Fakultet političkih nauka.
- Huseinbašić, Ć. (2009). *Upravljanje sistemom zaštite i spašavanja*, Sarajevo: Jordan studio d.o.o.
- Lopušina, M. (2007). *Zbirka propisa iz oblasti zaštite i spašavanja ljudi i materijalnih dobara od prirodnih i drugih nesreća u Federaciji Bosne i Hercegovine*, Sarajevo: Federalna uprava civilne zaštite.
- MUP KS (2022). “Teritorijalna nadležnost”. Dostupno na: <https://mup.ks.gov.ba/organizacija/nadleznost> (pristupljeno 31. 8.2023).
- N1 (2023). “Službe socijalnog rada ključne za spašavanje života, no kako je na terenu?”, *N1*, 13. 5. 2023. Dostupno na: [n1info.ba/vijesti/sluzbe-socijalnog-rada-kljucne-za-spasavanje-zivota-no-kako-je-na-terenu/](https://n1info.ba/vijesti/sluzbe-socijalnog-rada-kljucne-za-spasavanje-zivota-no-kako-je-na-terenu/) (pristupljeno 28. 8. 2023).
- Narodna skupština RS (1993). “Zakon o socijalnoj zaštiti Republike Srpske”, *Službeni glasnik RS*, br. 5/93, 15/96, 110/03, 33/08, 37/12, 90/16, 94/19, 42/20.
- PSBiH (2008). “Okvirni zakon o zaštiti i spašavanju ljudi i materijalnih dobara od prirodnih ili drugih nesreća u Bosni i Hercegovini”, *Službeni glasnik BiH*, br. 50/08.
- Skupština BD (2003). “Zakon o socijalnoj zaštiti Brčko distrikta Bosne i Hercegovine”, *Službeni glasnik Brčko distrikta BiH*, br. 01/03.
- Skupština BD (2019). “Zakon o izmjenama i dopunama Zakona socijalnoj zaštiti Brčko distrikta Bosne i Hercegovine”, *Službeni glasnik Brčko distrikta BiH*, br. 04/04, 19/07, 02/08, 21/18 i 32/19.
- Vlada FBiH (1999). “Zakon o osnovama socijalne zaštite, zaštite civilnih žrtava rata i zaštite porodice sa djecom Federacije Bosne i Hercegovine”, *Službene novine Federacije BiH*, broj: 36/99, 54/04, 39/06, 14/09, 7/14, 45/16 i 40/18.

- Vlada KS (2002). “Zakon o socijalnoj zaštiti, zaštiti civilnih žrtava rata i zaštiti porodice sa djecom Kantona Sarajevo”, *Službene novine Kantona Sarajevo*, br. 16/02, 08/03, 02/06, 21/06, 17/10, 26/12, 15/13, 18/14, 25/14, 38/14, 38/16, 44/17 i 28/18.
- Vlada KS (2017). *Analiza pravnog i institucionalnog okvira u Kantonu Sarajevo u svrhu smanjivanja siromaštva i socijalne isključenosti u Kantonu Sarajevo*.
- Zavod za informatiku i statistiku (2022). *Statistički bilten Kanton Sarajevo u brojkama*, god XXII, Sarajevo.

## COOPERATION OF SOCIAL PROTECTION AND CIVIL PROTECTION SERVICES ON DISASTER RISK REDUCTION IN CANTON SARAJEVO

**Summary:** Social protection in Bosnia and Herzegovina is not the responsibility of the state but of entities, districts, cantons, municipalities and Brčko District of BiH. Additional complication in the Federation of Bosnia and Herzegovina takes place at the level of ten cantons, so that in this entity alone there are 11 almost separate social protection systems with a low degree of cooperation and coordination. This prevents unique access to the resources and possibilities of the social protection system, so that the differences in the realization of the social rights of citizens are evident. Civil protection in Bosnia and Herzegovina is also not organized at the state level, but at the level of entities, districts, cantons and municipalities. The specificity of civil protection activities in the Federation of Bosnia and Herzegovina is reflected in the fact that, in addition to the management structure, there is also a leadership structure for the implementation of protection and rescue measures and activities. The management structure is presented through civil protection administrations at the entity and canton level and civil protection services at the municipal level; and the leadership structure that works to implement the decisions of the management structure is represented through the civil protection headquarters at the entity, canton and municipal levels. Given that the social protection and civil protection services work with vulnerable categories of the population by nature of their regular activities, much greater cooperation is necessary at all levels, especially in Sarajevo Canton, which is economically the strongest, in order to provide assistance and reduce the risk of disasters.

---

**Key words:** *social protection, civil protection, cooperation, disasters*