



# Право на социјалну заштиту у Босни и Херцеговини

Питања примјерености и једнакости



# Право на социјалну заштиту у Босни и Херцеговини

Питања примјерености и једнакости

Издавач: Мисија ОЕБС-а у Босни и Херцеговини  
Фра Анђела Звијзорвића 1  
71 000 Сарајево  
Босна и Херцеговина  
[www.oscebih.org](http://www.oscebih.org)

© ОЕБС 2012  
Сва права су придржана. Садржај ове публикације се може слободно користити и умножавати у образовне и друге непрофитне сврхе, с напоменом да свака таква репродукција има ознаку да је Мисија ОЕБС-а у БиХ извор текста.

ISBN 978-92-9234-018-6

# Садржај

ПРЕДГОВОР .....	83
САЖЕТАК .....	85
1. Међународни стандарди људских права .....	89
2. Домаћи законски оквир и преглед социјалних примања....	91
2.1. Стална новчана помоћ.....	91
2.2. Помоћ нератним инвалидима .....	92
2.3. Помоћ породицама са дејцом .....	92
2.4. Помоћ цивилним жртвама рата.....	93
2.5. Помоћ борачкој популацији и сличним категоријама ....	94
3. Утврђени проблеми у погледу остварења људских права ..	96
3.1. Проблеми у погледу непримјерене социјалне помоћи .....	96
3.2. Проблеми у погледу неједнакости при пружању социјалне заштите .....	98
3.3. Питања у погледу ранијих и садашњих покушаја реформе.....	101
4. Закључци и препоруке .....	104

## ПРЕДГОВОР

Циљ система социјалне заштите је да допринесе друштвеној стабилности државе тако што ће се најугроженијим дијеловима друштва омогућити приступ неопходној помоћи. У вријеме економске кризе ово чак постаје кључно питање, јер се повећава број незапослених, а због тога и број лица којима је потребна социјална помоћ.

У складу са својим обавезама, које произилазе из међународних и европских механизама за заштиту људских права (посебно Међународног споразума о економским, социјалним и културним правима из 1966. године и ревидиране Европске социјалне повеље из 1996. године), Босна и Херцеговина (БиХ) има обавезу да омогући прогресивно остварење социјалних права на праведан, примјерен и недискриминаторски начин. Због садашње економске кризе наглашена је потреба за свеобухватним измјенама система социјалне заштите у БиХ, да би се створили услови за одрживост система и могућност да се обезбиједи социјална обухваћеност угрожених појединача.

Мисија ОЕБС-а у БиХ ради на питањима социјалне заштите већ неколико година, сарађује и пружа подршку релевантним саговорницима на државном и локалном нивоу путем нашег присуства на терену у цијелој држави.

Овај извјештај је резултат анализа и процјена о систему социјалне заштите, које је провела Мисија ОЕБС-а у БиХ. Извјештај представља преглед система и наглашава области у којима постоји забринутост због непримјерености у погледу социјалне заштите и неједнакости у систему. Реформом система унаприједила би се социјална права, ради њихове ефикасније намјене и помоћи најугроженијим појединцима. Извјештај садржи одређени број краткорочних и дугорочних препорука, упућених, првенствено, ентитетским владама.

Мисија ОЕБС-а у БиХ увјерена је да ће овај извјештај допринијети дискусији о потреби за измјеном и побољшањем система социјалне заштите. Исто тако, овај извјештај ће помоћи у свеобухватном упознавању система и неопходним побољшањима, ради усклађивања система социјалне заштите са међународним и европским стандардима.

Овом приликом, желим да изразим своју искрену захвалност службеницима државне управе и представницима јавних институција који су били на располагању и пружили пуну подршку активностима Мисије и препорукама у области социјалне заштите. Такође, желим да захвалим и представницима организација грађанског друштва и међународних организација на њиховој сарадњи и опредијељености промовисању остварења социјалних права.

Сарајево, јануар 2012. године

Амбасадор Флетчер М.Буртон

## САЖЕТАК

Социјална помоћ, као дио социјалне заштите, је основно људско право које је наведено у основним механизмима за заштиту људских права. У оквиру својих обавеза, Одељење за људску димензију увидјело је важност социјалних права и посебно наглашава: “да свако има приступ основним социјалним правима, (...) одговарајући степен заштите за социјално угрожене групе, као и важност спречавања социјалног искључивања. (...)“.<sup>1</sup> Једнако је битна обавеза држава да обезбиђеде да сва лица која се објективно налазе у стању социјалне потребе уживају социјалну заштиту без дискриминације. Босна и Херцеговина је признала ова права и ратификовала је основне међународне и европске споразуме из области заштите људских права; упркос томе,стале су велике недосљедности између тих стандарда и постојећег законодавства и праксе, који чине садашњи систем социјалне заштите у Босни и Херцеговини.

Овај извјештај је усмјерен према органима власти који раде на питањима социјалне политике и стручњацима у владама Федерације БиХ и Републике Српске, који су одговорни за осмишљавање политике социјалне заштите у држави. Циљ извјештаја је наглашавање главних проблема утврђених кроз мониторинг Мисије ОЕБС-а у БиХ.<sup>2</sup> Утврђени проблеми се, углавном, односе на:

- неодговарајући степен социјалних права тренутно усмјерених према угроженим категоријама становништва, и
- садашњу дискриминаторску праксу повлаштеног третирања борачких категорија и сродних категорија становништва, које уживају знатно виши степен заштите, у односу на друге категорије становништва.

<sup>1</sup> Погледајте смјернице из Мастрихта из 2003. године, Стратегија ОЕБС-а за рјешавање пријетњи безбједности и стабилности у 21. вијеку и Стратешки документ ОЕБС-а за економску и еколошку димензију.

<sup>2</sup> Подаци и информације резултат су мониторинга до септембра 2010. године. Као такав, извјештај не приказује промјене које су могле накнадно да се десе, осим у неким случајевима који су посебно наглашени.

Ова или слична питања, која су увиђели и други међународни актери у БиХ, треба да се посматрају у свјетлу чињенице да Босна и Херцеговина троши 4% годишњег БДП-а на систем помоћи, који није заснован на доприносима (ово БиХ чини другом након Хрватске по давањима за социјалну заштиту у поређењу са државама Источне Европе и Централне Азије, те просјечним издавањима држава OECD-а). Став Свјетске банке је да су ови претјерани буџетски трошкови врло лоше усмјерени, јер највећи дио социјалних давања долази до богатијег слоја становништва, док 20% најсиромашнијег становништва добија само око 17% укупне социјалне помоћи. Свјетска банка је у више наврата наглашавала да је садашњи систем финансијски неодржив, да ствара терет ентитетским буџетима и да не остварује резултате у погледу заштите најугроженијих група.<sup>3</sup> Међународни монетарни фонд обухвата питања ограничавања права за борачке категорије, као услов утврђен *standby* аранђманом у 2010. години, док је ово питање уочио и Савјет за провођење мира и Европска комисија.<sup>4</sup>

Садашњи систем карактерише подјелу између ратних и мирнодопских група корисника, чиме се, практично, стварају два паралелна система социјалних права, која се додјељују на основу статуса корисника, а не по основу степена њихових потреба. У овом документу, наводи се да је оваква пракса дискриминаторска и није у складу са међународним и европским стандардима људских права, пошто су разлике између ове двије групе толико велике да се не могу сматрати разумно оправданим (разлика у нивоу новчане помоћи доступне овим групама, различити проценти инвалидитета, као услов за остваривање права, различити методи приликом ревизије корисника, разлика у броју доступних права за сваку од категорија). Поред тога, ентитетске владе показују супротан став и однос према двјема групама корисника у погледу закона и њихове примјене, чији је резултат даљња неједнакост у остварењу права. (Погледати такође под 3.3.)

Органи власти БиХ не испуњавају своју обавезу да користе постојећа средства до максимума и не дају приоритет онима којима је помоћ најпотребнија. Претјерана потрошња на ратне категорије корисника ствара велику оптерећеност за буџетска средства доступна ентитетским владама и тако их онемогућава да пружају одговарајућу социјалну помоћ, која би била намијењена најугроженијим категоријама и знатно би допринијела смањењу социјалног искључивања и сиромаштва. Свјетска банка рангира Босну и Херцеговину међу државе које имају највећу потрошњу у погледу социјалне заштите; поред тога, највећи дио трошкова намијењен је за ратне категорије, остављајући недовољна средства за угрожене категорије за које је доказано да имају сличан или виши степен потреба.

3 Погледајте извјештај Свјетске банке, Социјална давања у Босни и Херцеговини: кретање у правцу одрживије и боље циљне мреже социјалне сигурности, април 2009. године, и Свјетска банка: Заштита сиромашних током глобалне кризе: Ревизија сиромаштва у БиХ, децембар 2009. године.

4 Погледајте службено саопштење Управног одбора Савјета за провођење мира, 30. јуни 2009. године, изјава амбасадора Управног одбора, 22.фебруар 2010. године, као и Извјештај о напретку БиХ из 2009. године (Брисел, 14.10.2009, SEC (2009.) 1338), Извјештај о напретку БиХ из 2008. године (Брисел, 05.11.2008.године SEC (2008.) 2693, завршни докуменат), Европска комисија.

Овај докуменат се односи на давања која се додјељују с ентитетског или кантоналног нивоа. Давања с ових нивоа су најважнија када су у питању групе које се односе на ратне војне категорије, цивилне жртве рата, као и друге категорије као што су: најсиромашнија лица, породице са дјецима и нератни инвалиди. Постоје и давања на општинском нивоу, али она нису обухваћена овим извјештајем, јер усљед сложености и расцјепканости система њихов опис би био сувише опсежан за овај докуменат.

Међутим, треба нагласити да се изостављањем анализе ових давања не мијења обим проблема који су наведени у овом извјештају.

На основу горе изложеног сачињен је одређени број препорука ентитетским владама, да би им се пружила подршка и да би се позвале да побољшају тренутну ситуацију:

1. одрећи се *ad hoc* мјера које се заснивају на краткорочној доступности средстава, да би се ангажовале на дугорочном стратешком планирању цијелог сектора социјалне заштите;
2. ангажовати се на свеобухватној реформи система социјалне заштите, отклонити дискриминаторске праксе, у складу с обавезама заштите људских права;
3. постепено изоставити социјална права на основу статуса, дати приоритет приступу заснованом на потребама и побољшати усмјеравање социјалних давања према корисницима;
4. омогућити успостављање минимума примјерених стандарда за заштиту најугроженијих група у цијелој држави;
5. учествовати у јавном дијалогу са представницима угрожених група и борачких категорија, са намјером да се побољша разумијевање јавности у погледу капацитета и обавеза органа власти, у вези са социјалном заштитом;

У међувремену, позивају се органи власти да без одлагања предузму наредне кораке:

1. без одлагања примијенити законе који се односе на одређивање одговарајућег имовинског цензуса за борачке категорије у оба ентитета;
2. појачати и убрзати процес ревизије борачких категорија – корисника у Федерацији БиХ;
3. усвојити законе који се налазе у процедури у Федерацији БиХ, тачније: Закон о социјалној помоћи и социјалном минимуму, Закон о основним правима лица с инвалидитетом, Закон о породицама са дјецима и Закон о цивилним жртвама рата;
4. усвојити предложени Закон о успостављању и начину надокнаде неплаћених обавеза стечених по Закону о основама социјалне заштите, заштите цивилних жртава рата и породица са дјецима Федерације БиХ, или на други начин одговарајуће ријешити постојећи дуг према ранијим корисницима, према Закону о социјалној заштити Федерације БиХ;

5. усвојити Закон о социјалној заштити у Републици Српској;
6. усвојити мјере за побољшање подршке нератним инвалидима у Републици Српској;
7. обезбиједити исплату дугова Федералне владе према Пензијско-инвалидском фонду Федерације БиХ и размотрити субвенционисање „најнижих пензија“;
8. суздржати се од повећавања социјалних права борачких категорија и у потпуности рационализовати издвајања за ове групе корисника.

# 1. Међународни стандарди људских права

Право на социјалну сигурност утврђено је механизмима за заштиту људских права као једно од основних економских, социјалних и културних права, а најзначајнији је члан 9 Међународног споразума о економским, социјалним и културним правима (ICESCR),<sup>5</sup> којем је Босна и Херцеговина приступила по основу извршене сукцесије од 1992. године. Обавезе исте природе, наведене су и у ревидираној Европској социјалној повељи (ESC),<sup>6</sup> механизму Савјета Европе, чија је чланица Босна и Херцеговина постала 2009. године. У обавезама Одјељења за људску димензију Мисије ОЕБС-а у БиХ такође се наглашава важност социјалних права, укључујући остварење основних социјалних права.<sup>7</sup> На крају, Устав Босне и Херцеговине такође поставља значајне стандарде у вези са правом на социјалну сигурност.<sup>8</sup>

Циљ социјалне заштите је да обезбиједи трајне и примјерене социјалне прилике и подржава право појединца да буде заштићен од губитка социјалне помоћи услед недовољних средстава. Конкретно, државе имају директну обавезу да пруже помоћ онима који не могу да остваре приступ или очувају кључне основе права, као што су: здравствена њега, основни стамбени услови, вода и санитарије, храна и основно образовање.<sup>9</sup> Поред тога, државе су обавезне да користе максимум својих расположивих средстава, која ће свим лицима омогућити да остваре право на социјалну сигурност без дискриминације, те свим лицима морају да гарантују минимум уживања овог права.<sup>10</sup>

У Међународном споразуму о економским, социјалним и културним правима, као и ревидираној Европској социјалној повељи указано је на то да систем који не почива на доприносима, односно социјална помоћ, чине саставни дио права на социјалну сигурност и неопходне су, пошто системи који се заснивају на социјалном осигурању не могу да гарантују примјерено обухватање свих лица.<sup>11</sup> Услови по којима ће лицу бити признато остваривање права морају да буду разумни, пропорционални и транспарентни.<sup>12</sup>

5 Међународни споразум о економским, социјалним и културним правима (993 У.Н.Т.С.3).

6 Погледајте Европску социјалну повељу (ревидирана, СЕ.Т.С 163), чланови: 12. и 13.

7 Погледајте смјернице из Мастрихта из 2003. године, Стратегија ОЕБС-а за рјешавање пријетњи безбедности и стабилности у 21. вијеку и Стратешки документ ОЕБС-а за економску и еколошку димензију.

8 Погледајте Устав Босне и Херцеговине, Анекс I.

9 Право на социјалну сигурност обухвата право на приступ и очување олакшица, било у новчаном облику, или у облику робне помоћи, без дискриминације, а да би се омогућила заштита, *inter alia*, од (а) изостанка зараде стечене радом, а узроковане: болешћу, инвалидитетом, породиљским одсуством, повредом на раду, незапосленошћу, старошћу, или смрћу члана породице; (б) изостанка средстава потребних да се омогући приступ здравственој заштити; (д) изостанка средстава породичне подршке, нарочито за дјецу и одрасле који зависе од других.“ Комитет за економска, социјална и културна права, Општи коментар 19. (Е/C.12/GC/19), параграф 2.

10 Ибид., параграф 4.

11 Ибид., параграф 50 и Европска социјална повеља (ревидирана СЕ.Т.С 163), члан 13.

12 Општи коментар 19. (Е/C.12/GC/19), параграф 24 Комитета за економска, социјална и културна права.

У члану 2 Међународног споразума о економским, социјалним и културним правима наводи се да се принцип недискриминације у потпуности примјењује на сва економска, социјална и културна права, укључујући социјалну сигурност и социјалну помоћ.<sup>13</sup> Као такве, разлике у остварењу права су дозвољене само ако постоје објективно оправдани циљеви и ако су мјере за постизање ових циљева пропорционалне.

Надаље, у Међународном споразуму о економским, социјалним и културним правима наводи се да ће мјере усвојене за остварење социјалне сигурности за сва лица која су у стању социјалне потребе бити предузете, уз уважавање принципа једнакости код правне заштите. У овом погледу, Устав Босне и Херцеговине такође упућује на примјенљивост Међународног споразума о цивилним и политичким правима (ICCPR) у активностима свих домаћих органа власти.<sup>14</sup> У члану 26 ICCPR-а наводи се да када закон штити право, њиме се штити право које се односи на све појединце који живе у држави без дискриминације: „Сви људи су једнаки пред законом и имају право, без дискриминације, на једнаку правну заштиту.“<sup>15</sup>

У складу с тим, поједини различити принципи, који се односе на домаће законодавство из области социјалне заштите, требало би да се јасно одреде. Такво законодавство ће, прије свега, омогућити да сви појединци, којима је потребна социјална помоћ, уживају једнаку правну заштиту без дискриминације. Док се једнакост у правној заштити може да оствари задовољавањем специфичних потреба поједињих лица која потражују социјалну помоћ, такво законодавство мора такође да утврди разумне и транспарентне услове за признавање остваривања права и да буде у могућности да својим корисницима обезбиједи право на социјалну сигурност.

На крају, треба напоменути да је Босна и Херцеговина, у марту 2010. године, ратификовала Конвенцију Уједињених нација о правима лица са инвалидитетом и њен Опциони протокол. Основни принципи, утврђени Конвенцијом, су једнакост и недискриминација.<sup>16</sup> Према Конвенцији „државе потписнице признају право свих лица са инвалидитетом на социјалну заштиту и на уживање тог права без дискриминације по основу инвалидитета и предузеће одговарајуће кораке да обезбиједе и промовишу остваривање овог права.“<sup>17</sup>

<sup>13</sup> Погледајте и Општи коментар 20. (E/C.12/GC/20) Комитета за економска, социјална и културна права.

<sup>14</sup> Међународни споразум о цивилним и политичким правима (Њујорк, 16. децембар 1966.) 999 U.N.T.S. 171 и 1057 U.N.T.S 407, ступио на снагу 23. марта 1976. године.

<sup>15</sup> Ibid, члан 26 параграф 1.

<sup>16</sup> Конвенција Уједињених Нација о правима особа са инвалидитетом (6. децембар 2006. године), A/61/611, члан 3.

<sup>17</sup> Ibid, члан 28. параграф 2.

## 2. Домаћи законски оквир и преглед социјалних примања

Социјална заштита, укључујући системе социјалне заштите са доприносима или без њих, спадају у надлежност ентитетских влада Босне и Херцеговине. Два ентитета, Федерација БиХ и Република Српска примјењују различите системе социјалне заштите без доприноса, међутим у оба ентитета су подијељене одговорности између ентитетског и локалног нивоа власти.

У Федерацији БиХ, надлежност за додјелу социјалне помоћи је подијељена између Федерације БиХ и кантоналних влада; регулисање и финансирање неких од права су у засебној надлежности, али постоје и права која су у заједничкој обавези. Додјела социјалне помоћи углавном је прописана Федералним Законом о социјалној заштити<sup>18</sup>, који је усвојен 1999. године; с измјенама и допунама из 2004. године и 2006. године утврђен је пренос одговорности за одређена права на ентитетски ниво, што се може сматрати позитивним кораком према усклађивању барем неких права на подручју цијеле Федерације БиХ. У Републици Српској социјална помоћ је прописана Законом о социјалној заштити<sup>19</sup>; међутим, право на социјалну помоћ, одређено законом, финансирају општине из својих буџета.

### 2.1. Стална новчана помоћ

Основно право из социјалне помоћи у оба ентитета је тзв. стална новчана помоћ<sup>20</sup>, која је замишљена као подршка за основне потребе најсиромашнијем дијелу становништва. У Федерацији БиХ, мада су основни принципи о сталној новчаној помоћи успостављени ентитетским законодавством, права су детаљно утврђена кантоналним законима, са различитим нивоима финансијске помоћи и различитим износима прихода, као условима за остваривање права.

Уопште, остваривање права је условљено губитком радне способности или могућношћу остварења прихода (обично укључује лица, изнад 65 година, лица узраста испод 15 година, труднице, те друге услове), као и личним мјесечним приходом, отприлике испод 100 КМ просјечно.<sup>21</sup> Ниво сталне новчане помоћи креће се од 10 до 20% просјечне нето плате, или, у другим случајевима, стална

<sup>18</sup> Закон о основама социјалне заштите, заштите цивилних жртава рата и породица са дјецом (Службени гласник Федерације БиХ, бројеви: 36/99, 54/04, 39/06 и 14/09).

<sup>19</sup> Закон о социјалној заштити (Службени гласник Републике Српске, бројеви: 5/93, 16/96, 110/03 и 33/08).

<sup>20</sup> Додатне грантове за помоћ обезбиђују општински органи власти, било као проширене облике помоћи или једнократни грант. Ове врсте помоћи не улазе у домен овог извјештаја. Ипак се може нагласити да су ове врсте помоћи недовољне и неусклађене у различитим општинама и да зависе од општинског буџета, и предмет су слободне процјене локалних органа власти.

<sup>21</sup> Услови за остварење прихода различито су дефинисани у сваком кантону и мијењају се зависно од броја чланова породице.

новчана помоћ се израчунава да допуни приход појединца/породице тако да достigne 20% просјечне нето плате. Уопштено, стална новчана помоћ је, обично, просјечно мања од 100 КМ мјесечно по једном лицу.

У Републици Српској критеријуми за остварење права су слични, и такође обухватају утврђени тубитак радне способности и утврђене границе прихода. На примјер, један члан породице оствариће право за добијање сталне новчане помоћи ако је његов мјесечни приход нижи од 41КМ; два члана породице ако је њихов приход нижи од 82 КМ. Износ сталне новчане помоћи који се додјељује једном члану породице је 41 КМ мјесечно и 49 КМ мјесечно за два члана породице.

## *2.2. Помоћ нератним инвалидима*

Додатна врста социјалних права намијењена је лицима чији инвалидитет није настао усљед ратних догађања, тзв. нератним инвалидима. У Федерацији БиХ, помоћ нератним инвалидима је уређена Законом о социјалној заштити, и финансира се из Федералног буџета. Ова права се категоришу као лична инвалиднина, додатак за његу и помоћ од другог лица и ортопедски додатак. Тренутно<sup>22</sup>, ова права се додјељују, независно од имовинског цензуса, лицима са степеном инвалидитета од најмање 90%<sup>23</sup>; укупни износи помоћи могу да варирају од 219 до 396 КМ мјесечно, у зависности од врсте или степена инвалидитета.

У Републици Српској, Закон о социјалној заштити уређује права за нератне инвалиде. У стварности, ова права практично не постоје у Републици Српској; једино право које нератни инвалиди остварују је право на додатак за помоћ и његу другог лица, у износу од 41 КМ мјесечно; право могу да остваре само лица са највишим степеном инвалидитета.

## *2.3. Помоћ породицама са дјеци*

У Федерацији БиХ, Законом о социјалној заштити<sup>24</sup> одређују се основна права која би требало да остваре породице са дјеци, као што су: додатак на дјецу и накнада умјесто плате жени – мајци у радном односу за вријеме док одсуствује с послом ради трудноће.<sup>25</sup> Федерални закон о социјалној заштити прописује да ће кантони даље уредити права за породице са дјецима три мјесеца од дана ступања на снагу закона (односно 1999. године). Ипак, скоро половина кантона није усвојила одговарајуће законе, или су их усвојили са знатним закашњењем.

<sup>22</sup> Услови за остварење прихода различито су дефинисани у сваком кантону и мијењају се зависно од броја чланова породице.

<sup>23</sup> У Федерацији БиХ инвалидитет се категорише степеном тјелесних оштећења, потврђен од стране Института за медицинско вјештачење.

<sup>24</sup> Члан 89 и члан 103.

<sup>25</sup> Додатна права обухватају додатак за финансијску помоћ током трудноће и порода незапослене мајке, једнократну помоћ за опрему за новорођенче, помоћ до шест мјесеци за мајке дојиле.

Позитиван корак је забиљежен у другим кантонима, који су усвојили неопходне прописе којима се одређују услови за остварење права, као и ниво помоћи.

У кантонима у којима су права доступна, додатак на дјецу се креће од 10 до 33 КМ мјесечно.<sup>26</sup> Накнада уместо плате жени – мајци у радном односу за вријеме док одсуствује с посла ради трудноће, порођаја и његе дјетета у већини случајева је мања него плата зарађена током рада.<sup>27</sup> Новчана помоћ незапосленим мајкама током трудноће креће се од 10 до 20% просјечне нето плате, или се даје као једнократна помоћ.<sup>28</sup>

У Републици Српској, степен и остваривост права на социјалну помоћ породицама са дјецом прилично су побољшани због чињенице да се највећи дио социјалне помоћи издаваја из доприноса<sup>29</sup> и путем Фонда дјечије заптите, у складу са Законом о дјечијој заптити Републике Српске.<sup>30</sup> Наиме, додатак на дјецу износи 45 КМ за друго и четврто дијете, а 100 КМ за треће дијете, док је додатак на дјецу условљен доказивањем ниских прихода породице. Запослене мајке настављају да добијају плату, у пуном износу, током трајања одсуства са посла.

Међутим, почетком 2011. године дјечији додатак и матерински додатак умањени су за 30%, што представља назадовање у остварењу овог социјалног права за ове категорије.

## 2.4. Помоћ цивилним жртвама рата

Осим горенаведених група корисника, права остварују и цивилне жртве рата, односно цивили који су повреде стекли током рата, што је довело до тјелесних општећења, физичких или менталних онеспособљења или знатног погоршања здравственог стања.

И у Федерацији БиХ и Републици Српској остварење права условљено је општећењем организма најмање 60%, или знатним нарушавањем здравственог стања, док је ниво олакшица одређен до отприлике 70% олакшица које добија борачка популација с истим инвалидитетом. (Погледајте у доњем дијелу текста.)

<sup>26</sup> Примјери: 10,85 КМ у Зеничко-добојском кантону, 20 КМ у Тузланском, 33 КМ у Кантону Сарајево.

<sup>27</sup> Од 60% до 90% нето плате (Кантон Сарајево 60%, Зеничко-добојски кантон 80% и Тузлански кантон 90%).

<sup>28</sup> Ово се у Зеничко-добојском кантону односи на једнократну помоћ од 150 КМ, а у Средњобосанском кантону је 35% нето плате.

<sup>29</sup> Члан 2 и 3 Закона о доприносима (Сл. гласник РС, број: 31/09).

<sup>30</sup> Закон о дјечијој заптити (Сл.гласник РС, бројеви: 4/02, 17/08 и 1/09).

## 2.5. Помоћ борачкој популацији и сличним категоријама

Борци, ратни војни инвалиди и породице палих бораца имају право на неколико врста помоћи у Федерацији БиХ и Републици Српској; у оба ентитета средства за финансирање ових видова помоћи у великој мјери се издвајају из ентитетских буџета. И у Федерацији БиХ и Републици Српској усвојени су нови закони 2004. године<sup>31</sup>, уз знатно повећање права која се додјељују „ратним категоријама“, као и уз пораст буџетске потрошње у ове сврхе.<sup>32</sup>

Ратни војни инвалиди из обају ентитета остварују неколико права, тачније личну инвалиднину, додатак за његу и помоћ од стране другог лица и ортопедски додатак. У оба ентитета износ ових давања се обрачунава за сваку годину, користећи тзв. основицу за обрачун. У Федерацији БиХ, на примјер, основица за обрачун је повећана у 2004. години са 213 на 734 КМ; до 2009. године основица је повећана на 914 КМ. У Републици Српској основица за обрачун стално се повећавала од 2004. године; тако је, на примјер, најнижа финансијска помоћ за ратне војне инвалиде прве категорије повећана са 513 КМ у 2005. години на 1285 КМ у 2009. години.<sup>33</sup>

Поред права која се додјељују ратним војним инвалидима у Федерацији БиХ у 2005.<sup>34</sup> и 2006.<sup>35</sup> години носиоци ратних признања, као и незапослени брачници добили су право на новчану помоћ и на тзв. привилеговане пензије. Слично томе, у истом периоду права су остварили и носиоци ратних признања<sup>36</sup> и борци<sup>37</sup> у Републици Српској. Породице палих бораца такође остварују права; друга права, као што је стамбено збрињавање, добијају све „ратне категорије“<sup>38</sup> у оба ентитета.

31 Закон о правима бранитеља и чланова њихових породица (Сл.гласник Федерације БиХ, бројеви: 33/04, 56/05, 70/07 и 9/10); Закон о правима бораца, војних инвалида и породица погинулих бораца одбрамбено-отаџбинског рата Републике Српске (Сл.гласник РС, бројеви: 46/04, 53/04, 20/07 и 118/09). Република Српска је, 23. децембра 2011. године, усвојила нови Закон о правима бораца, војних инвалида и породица погинулих бораца одбрамбено-отаџбинског рата („Службени гласник Републике Српске“, број: 134/11).

32 Буџетска потрошња за ове категорије повећала се са 118 милиона у 2005. години на 206 милиона у 2009. години. Погледајте: [http://www.vladars.net/\\_sr-SP-Cyril/Vlada/Ministarstva/mpb/DJEL/Documents/BROSURA%20Boraca%202005-1LJ09%20pdf.pdf](http://www.vladars.net/_sr-SP-Cyril/Vlada/Ministarstva/mpb/DJEL/Documents/BROSURA%20Boraca%202005-1LJ09%20pdf.pdf).

33 Погледајте: [http://www.vladars.net/\\_sr-SP-Cyril/Vlada/Ministarstva/mpb/DJEL/Documents/Informacija%20Uporedni%20pokazatejlj%20MRiBIZ%2006-10.pdf](http://www.vladars.net/_sr-SP-Cyril/Vlada/Ministarstva/mpb/DJEL/Documents/Informacija%20Uporedni%20pokazatejlj%20MRiBIZ%2006-10.pdf)

34 Закон о посебним правима добитника ратних признања и одликовања и чланова њихових породица (Сл.гласник Федерације БиХ, бројеви: 70/05 и 61/6).

35 Закон о правима демобилисаних бранитеља и чланова њихових породица (Сл.гласник Федерације БиХ, бројеви: 61/06, 27/08 и 32/08).

36 Члан 33 Закона о правима бораца, војних инвалида и породица погинулих бораца одбрамбено-отаџбинског рата Републике Српске.

37 Одлука о додатку за борце (Сл.гласник Републике Српске, бројеви: 45/07 и 73/08). Члан 31 новог Закона о правима бораца, војних инвалида и породица погинулих бораца одбрамбено-отаџбинског рата Републике Српске, који је усвојен у децембру 2011. године, предвиђа додатно право за борце тј. право на борачки додатак као мјесечно новчано примање. Током своје 49. сједнице, 26. јануара 2012. године, Влада Републике Српске је усвојила Уредбу којом се регулишу услови и процедура за остварење овог борачког додатка.

38 Одлука о стамбеном збрињавању породица погинулих бораца и ратних инвалида одбрамбено-отаџбинског рата Републике Српске (Сл.гласник РС, бројеви: 43/07 и 73/08).

Осим ових основних социјално заштитних права у Републици Српској, ратни војни инвалиди и породице палих бораца имају и додатна права, у складу са Законом о пензијско-инвалидском осигурању.<sup>39</sup> Поред тога, Закон о остварењу права на надокнаду материјалне и нематеријалне штете настале усљед ратних дејстава од 20. маја 1992. године до 19. јуна 1996. године<sup>40</sup> предвиђа надокнаду штете за ове категорије.

---

<sup>39</sup> Закон о пензијско-инвалидском осигурању (Сл. Гласник РС, број: 134/11).

<sup>40</sup> Закон о остварењу права на надокнаду материјалне и нематеријалне штете, насталих усљед ратних дејстава од 20. маја 1992. године до 19. јуна 1996. године (Сл.гласник РС, бројеви: 103/05, 1/09, 49/09 и 118/09).

### 3. Утврђени проблеми у погледу остварења људских права

Разматрајући постојећи систем права на социјалну помоћ за ратне и мирнодопске категорије-кориснике, као што је и описано у горњем дијелу текста, јавља се више проблема, у смислу испуњења обавеза Босне и Херцеговине у складу са међународним и европским механизмима о људским правима. Као што је и приказано у доњем дијелу текста, проблеми се односе на непримјерену помоћ која се даје мирнодопским категоријама, знатне разлике у заштити које имају ратне категорије у поређењу са другим, као и знатно другачији став ентитетских влада према различитим групама.

Потребно је утврђене проблеме разматрати у свјетлу опште чињенице да Босна и Херцеговина има укупну потрошњу на системе помоћи без доприноса, која износи 4% годишњег БДП-а<sup>41</sup>, што државу ставља на друго мјесто, одмах иза Хрватске, по издавању за социјалну помоћ, у поређењу с Источном Европом, Централном Азијом и просјечним издавањима држава чланица Организације за економску сарадњу и развој (OECD-а). Истовремено, према извјештају Свјетске банке, ова прекомјерна буџетска издавања су тако лоше усмјерена да већи дио социјалних давања стиже до богатијих дијелова становништва, док 20% најсиромашнијег становништва прима само 17% укупних социјалних давања.<sup>42</sup> Прекомјерна буџетска издавања за социјална давања углавном су узрокована знатним износима средстава која се додјељују ратним категоријама, јер финансијска средства за социјалну помоћ за мирнодопске категорије износе само 1/3 укупне потрошње система, који не почивају на доприносима у Федерацији БиХ и 1/4 овакве потрошње у Републици Српској.<sup>43</sup>

#### 3.1. Проблеми у погледу непримјерене социјалне помоћи

Важан принцип у међународним механизмима о људским правима је да се обезбиједи додјела социјалне помоћи која је одговарајућа по износу, али и трајању да би се обезбиједио минимум животног стандарда и уживања основних права.<sup>44</sup> Међутим, испитивање тих права које додјељују органи власти БиХ у великој мјери показује да је доступна помоћ недовољна да омогући одговарајући животни стандард, нити служи као средство за ефективно смањење сиромаштва, ради дугорочног побољшања животног стандарда.

<sup>41</sup> Погледајте извјештај Свјетске банке: Социјална давања у Босни и Херцеговини: кретање у правцу одрживије и усмјереније мреже социјалне сигурности, април 2009. године, стране 9 и 10.

<sup>42</sup> Ибид., стране од 17 до 20.

<sup>43</sup> Ибид., страна 12.

<sup>44</sup> Повластице, било у новцу или у другом облику, морају да буду примјерене по износу и трајању тако да свако може да оствари своја права на заштиту породице и помоћи, за одговарајући животни стандард и примјерен приступ здравственој заштити (...) Комитет за економска, социјална и културна права, општи коментар 19 (E/C.12/GC/19), параграф 22.

Стална новчана помоћ, која је намијењена најугроженијим и најсиромашнијим дијеловима становништва, у најбољем случају износи 120 КМ мјесечно, док је у Републици Српској износ од 41 КМ мјесечно очигледно недовољан да покрије чак и основне потребе. Потребно је размотрити овај степен помоћи, имајући на уму да праг сиромаштва износи око 2 198 КМ годишње или 183 КМ мјесечно у Босни и Херцеговини, док стална новчана помоћ у Републици Српској не достиже чак ни ниво неопходан да се избјегне крајње сиромаштво.<sup>45</sup> Ово се односи и на основно право, као што је додатак на дјецу у Федерацији БиХ; тамо гдје је доступан, (не треба заборавити да неколико кантонова још увијек не издавају средства за помоћ породицама) износ додијељене помоћи не може у стварности покрити потребе породица са дјецом, нарочито имајући у виду низак износ прихода, као предуслов за остварење права. И на крају, износ од 41 КМ мјесечно, који добијају лица са тешким обликом инвалидитета у Републици Српској, очигледно је недовољан да покрије основне потребе или додатне трошкове, проистекле инвалидношћу.

Осим висине помоћи, потребно је испитати и њихову ефикасност у откривању најсиромашнијих и оних којима је помоћ најпотребнија. У оба ентитета, остварење права на социјалну помоћ ограничено је имовинским цензусом појединача или породица са крајње ниским приходима. Иако је циљ ових мјера утврђивање најсиромашнијих, елиминациони износ од, на примјер, 60 до 120 КМ мјесечног прихода за сталну новчану помоћ, то доводи до забринутости да велики број људи, који су тек изнад тог степена прихода, неће примати никакву помоћ, иако се њихови приходи не могу сматрати одговарајућим. У Републици Српској приходовни цензус од 41 КМ доводи до тога да лица с изузетно малим приходима не испуњавају услове да остваре помоћ. Чињеница да је стална новчана помоћ ограничена само на лица са губитком радне способности искључује и лица којима, у држави, као што је Босна и Херцеговина, са великим степеном дугорочне незапослености, помоћ може да буде пријеко потребна.

Увидјевши наведене проблеме, владе обају ентитета су приступиле изради нових закона, којима се барем, дјелимично, рјешавају питања непримјерености основне социјалне помоћи. Федерално Министарство рада и социјалне политике припремило је нацрт Закона о социјалној заштити и социјалном минимуму, којим би требало да се обезбиједи стална новчана помоћ на ограничени период (девет мјесеци), условљен само доступношћу и висином прихода, а без разматрања радне способности. Нацирт Закона представља побољшање, посебно у погледу осигурања исте висине „социјалног минимума“ и имовинског цензуса на подручју цијеле Федерације БиХ, елиминишући различит степен помоћи која се додјељује у кантонима. Тачно је и да још увијек

<sup>45</sup> Погледајте Средњорочну развојну стратегију БиХ – Стратешки документат за смањење сиромаштва, март 2004, страна 20: „Приликом одређивања прага сиромаштва потребно је узети у обзир да појединач, осим прехране, има и друге потребе за опстанак, као што су: смјештај, одјећа итд. (...) На овај начин, долази се до износа укупне потрошње од 2 198 КМ по појединцу годишње и ово је праг сиромаштва за БиХ (док потрошња за минималне прехранбене потребе, односно крајњи праг сиромаштва износи 760 КМ по појединцу годишње).“ Тачност ових података потврђена је у Средњорочној развојној стратегији БиХ, 2004-2007.

остају питања у вези са чињеницом да су социјални минимум (80 КМ мјесечно), као и имовисници цензус ниски. У сваком случају, закони су остали у форми нацрта, најмање годину дана, а у вријеме писања овог извјештаја остало је упитно када ће се усвојити и да ли ће се уопште усвојити.

Слично томе, нацрт Закона о социјалној заштити Републике Српске предвиђа повећање сталне новчане помоћи са 41 на (просјечно) 110 КМ и додатна побољшања у погледу границе имовинског цензуса. Најважније је да нови нацрт Закона предлаже подјелу буџетске одговорности за основну социјалну помоћ између општинског и ентитетског нивоа, чиме би се боље ускладили износи помоћи и умањила забринутост за недодјељивање помоћи због мањка средстава у општински буџетима. Међутим, нацрт Закона је у процедуре од 2006. године и још увијек није сигурно када ће коначно бити усвојен. Оваква ситуација очигледно указује на недостатак опредијељености Владе Републике Српске да се ангажује на неопходном побољшању оваквог система, јер би буџет ентитета претрпио додатни терет.

### *3.2. Проблеми у погледу неједнакости при пружању социјалне заштите*

Вишеструке неједнакости између различитих категорија корисника остају као један од најзначајнијих разлога за забринутост. Постоје двије главне линије по којима се социјална заштита додјељује на неједнаке начине – један се односи на географско подручје пребивалишта, а други на врсте помоћи, које су засноване на статусу, наспрот остварењу права на помоћ заснованом на потребама. Различите врсте и степени помоћи додијељују се корисницима с упоредивим степеном потреба само на основу њиховог мјеста пребивалишта. Због разлика у надлежностима, стална новчана помоћ и новчана помоћ за породице знатно се разликују међу кантонима у Федерацији БиХ, док нека права, као што је већ наведено, и даље не постоје у неколико кантонова. Поред тога, не могу се занемарити неједнакости у степену помоћи између два ентитета; најбољи примјер таквог стања је разлика у помоћи која се додјељује тзв. нератним инвалидима у Републици Српској и Федерацији БиХ.

Најзначајнији примјер неједнакости у социјалној помоћи, која је оправдана статусом а не потребом, постоји када се заштита коју имају ратни војни инвалиди упореди са заштитом лица чији инвалидитет (физички и ментални) није стечен у рату, већ је посљедица незгоде, болести или је стечен по рођењу. Не само да ове двије категорије примају врло различите износе, у погледу висине помоћи, већ се суочавају са врло различитом ситуацијом у погледу критеријума за остварење права, начина утврђивања потребе за социјалном заштитом и ставом органа власти, у вези с изменама и умањењима помоћи. (Погледајте поглавље 3.3.)

У Федерацији БиХ, новчана средства за нератне инвалиде скоро су пет пута мања од оних које примају ратни војни инвалиди с истим степеном инвалидитета. Цивилне жртве рата су трећа категорија са различитим степеном помоћи, која је повољнија од помоћи за нератне инвалиде, али је мања од помоћи за ратне војне инвалиде. Нератни инвалиди са 100% инвалидитета могу да примају највише 396 КМ мјесечно, док ратни војни инвалиди с истим степеном инвалидитета могу да примају највише 1 845 КМ мјесечно.

Постоје и знатне разлике у критеријумима за остварење права за различите групе лица с инвалидитетом. Од 2009. године нератним инвалидима се додјељују новчана средства само ако имају степен инвалидитета од 90% или више; овим се ускраћује свим лицима са мањим степеном инвалидитета било каква помоћ која се односи на инвалидитет. За разлику од њих, степен инвалидитета цивилних жртава рата треба буде 60% за остварење права, а ратних војних инвалида само 20%. Тиме се широк спектар права доступан лицима са истим степеном инвалидитета и истим потребама, искључиво одређује на основу статуса појединца.

У Републици Српској, највећи износ који је на располагању нератним инвалидима са великим степеном инвалидитета је 41 КМ мјесечно, док ратни војни инвалиди с истим степеном инвалидитета могу да примају укупно 1.825,00 КМ мјесечно.<sup>46</sup> Важно је напоменути да нератни инвалиди само имају право на додатак за туђу његу и помоћ, док ратни војни инвалиди добијају инвалиднину, додатак за његу и помоћ, ортопедски додатак, допунско материјално осигурање и породичну инвалиднину. Осим тога, као што је у Федерацији БиХ, ратни војни инвалиди уживају и у неколико других неновчаних права, као што је остварење права за стамбено збрињавање за које нератни инвалиди нису предвиђени. Цивилне жртве рата се поновно налазе „између“ друге двије групе, у погледу износа помоћи и остварења права.

Према релевантним међународним механизмима и Закону о забрани дискриминације<sup>47</sup>, неједнакости у нивоу помоћи и критеријумима за остварење права корисника на основу њиховог статуса представљају директну дискриминацију. Док успостављање категорије корисника на основу статуса може да буде објективно оправдано, овако велика неједнакост права никако се не може сматрати пропорционалном. Недавна реформа, која је више погоршала него ублажила те неједнакости, представља још један доказ о постојању дискриминације.

Постоји и додатна забринутост у неједнакости поступања у погледу социјалне помоћи за најугроженије категорије, односно сталне новчане помоћи за лица без радне способности, која имају врло ниске приходе, у поређењу са другим лицима која могу да остваре права која се односе на ратни период. На пример, породице палих бораца уживају права у оба ентитета; удовица палог борца, са

<sup>46</sup> Погледајте страну 7: <http://www.vladars.net/sr-SP-Cyril/Vlada/Ministarstva/mpb/DJEL/Documents/BROSURA%20Boraca%202005-1Q09%20pdf.pdf>.

<sup>47</sup> Сл.гласник БиХ, 59/09.

двоје дјеце која похађају школу, може добијати мјесечну помоћ од 483 КМ у Федерацији БиХ или 475 КМ у Републици Српској. Слична права постоје и за породице цивила који су умрли или нестали током рата; у том случају, удовица цивилне жртве рата, са двоје дјеце која похађају школу, има право на отприлике 338 КМ мјесечно у Федерацији БиХ и 150 КМ у Републици Српској. Важно је поменути да ова права нису добијена процјеном на основу имовинског цензуса, односно додијељена су независно од висине прихода породице. Очигледне су разлике између ових права и социјалне помоћи за породицу која је изгубила свог члана у мирнодопским околностима.

У вези са степеном подршке коју добијају ратни наступот мирнодопским корисницима<sup>48</sup> су и тзв. привилеговане пензије, које добијају ратне категорије. Ове пензије се финансирају из Федералног буџета<sup>49</sup>. С друге стране, скоро 50% пензионера корисника прима тзв. најниже пензије<sup>50</sup> из пензијско-инвалидског фонда ФБиХ; ове пензије имају социјални карактер и дају се онима који нису били у могућности да акумулирају одговарајући ниво пензије кроз доприносе. Док привилеговане пензије оптерећују ентитетски буџет, фонд покрива најниже пензије, што утиче на пензијски систем на основу доприноса. Дакле, за најниже пензије се може рећи да имају и социјални карактер и као такве би требало да се субвенционишу и из ентитетског буџета.

Док је овај извјештај фокусиран на додјелу социјалне помоћи, тачније новчану помоћ и углавном на оне које даје ентитетски или кантонални ниво, важно је да ова права буду размотрена и у свјетлу других права које држава даје различитим групама.

Ратне категорије уживају разне додатне врсте помоћи: борачкој популацији и њиховим породицама омогућава се стамбено збрињавање, приоритет у приступу здравственој заштити, додатне предности у образовању и запошљавању. Кантони у Федерацији БиХ и општине у оба ентитета пружају додатне врсте помоћи, укључујући и помоћ борачким удружењима. У исто вријеме, одговарајућа помоћ мирнодопским угроженим категоријама је ограничена и уопште нема финансијску подршку, због недостатка средстава. Иако ове врсте помоћи не улазе у оквир овог извјештаја, важно је подсјетити и на њих, јер оне додатно покazuју различито поступање према ратним категоријама и требало би да буду узете у обзир приликом процјене потреба.

48 Уредба број 1. о повољнијим условима за стицање права на старосну пензију војних осигураника Војске Федерације Босне и Херцеговине ("Службене новине Федерације БиХ", бројеви: 2/00, 21/01 и 25/01), Уредба број 2. о повољнијим условима за стицање права на старосну пензију војних осигураника Војске Федерације Босне и Херцеговине ("Службене новине Федерације БиХ", бројеви: 18/04, 27/04 и 47/04), и Уредба број 3. о стицању права на старосну пензију под повољнијим условима припадника бивше Војске Федерације Босне и Херцеговине и државних службеника и намјештеника бившег Федералног министарства одбране ("Службене новине Федерације БиХ", бројеви: 75/06, 58/07, 89/07 и 31/08).

49 Пропустом Федерације БиХ да измири обавезе према пензијско-инвалидском фонду створен је дуг који прелази 180 милиона КМ у 2010. години.

50 Износ минималне пензије је 296 КМ за октобар 2010. године.

### 3.3. Питања у погледу ранијих и садашњих покушаја реформе

Права заснована на инвалидитету стални су предмет разматрања, као и измена закона у протеклих седам година. У оквиру тих процеса увиђају се разлике у ставовима према категоријама лица с инвалидитетом, зависно од њиховог ратног или мирнодопског статуса. Важно је напоменути да се посматрањем ових процеса открива став органа власти према различитим групама, њихов утицај на остваривост права за различите групе, као и на остварење права на социјалну заштиту.

Посебно у Федерацији БиХ, права ратних и нератних инвалида знатно су се повећала у 2004. години<sup>51</sup>. Као што је већ поменуто, посљедица измене и допуне закона је знатно повећање броја корисника и буџетских трошкова за остварење права. До 2009. године, постало је очигледно да Федерални буџет није у могућности да изнађе средства за исплате. У складу с тим, у 2009. години Федерални Закон о социјалној заштити поново је измијењен, да би се укинула сва права за нератне инвалиде с инвалидитетом мањим од 90%, и прописао да они који су остварили право, односно инвалиди с инвалидитетом од 90 до 100% треба да оду на поновни медицински преглед. Знатно кашњење и низ процедуралних проблема окарактерисале су примјену измене и допуна закона; чак су и они који су остварили право остали без тог права неколико мјесеци, упркос увјеравањима Владе Федерације БиХ да је циљ измена и допуна закона да заштити категорије лица са највећим степеном инвалидитета. Уведене су мјере упркос притужбама удружења лица с инвалидитетом и смањена су права колективно, без узимања у обзир постојећих потреба. У одговору на ове притужбе, у вријеме усвајања ових мјера, Парламент Федерације БиХ је усвојио закључак којим је обавезао Владу Федерације БиХ да припреми нови закон, којим ће се регулисати права лица с инвалидитетом и ријешити проблем који је настао због укидања већег дијела права. Закључак није реализован пошто најпрво Закона о основним правима лица с инвалидитетом никад није прослијеђен Парламенту Федерације БиХ.

Даљња забринутост постоји у вези са знатним бројем нератних инвалида – корисника којима, иако посједују позитивне одлуке у складу са Законом из 2004. године, у вријеме измена и допуна Закона из 2009. године, та средства нису била исплаћена за више мјесеци од стране органа власти Федерације БиХ. Овим корисницима до данас није исплаћен дуг, иако имају законско право да потражују исплату тог износа, у складу са Законом који је био на снази у то вријеме. План Владе Федерације БиХ је да се донесе Закон о дуговању<sup>52</sup>, којим

<sup>51</sup> Изменама и допунама Закона о социјалној заштити ФБиХ обезбијеђена су финансијска средства за инвалиднине, додатак за туђу његу и помоћ ортопедски додатак, те за нератне инвалиде. У исто вријеме, изменама и допунама, које се односе на законе о ратним категоријама, повећана је основица за обрачун финансијских средстава за ратне инвалиде са 213 КМ на 734 КМ.

<sup>52</sup> Закон о упостављању и начину надокнаде неисплаћених обавеза насталих на основу Закона о социјалној заштити, заштити цивилних жртава рата и породица са дијецом.

би ово питање било ријешено, и који је био у процедурима за усвајање пред Парламентом Федерације БиХ крајем јануара 2012. године.

У супротности са горенаведеним, права ратних војних инвалида, као и друга права у вези са ратним статусом су повећана 2004. године и стално су се повећавала у посљедњих пет година. У 2009. и 2010. години оба ентитета су се нашла под притиском ММФ-а и Свјетске банке да уведу имовински цензус и смање права, као једну од мјера којима је условљен кредит ММФ-а у оквиру *standby* аранжмана. У Федерацији БиХ једна од мјера укључује процес ревизије ратних војних инвалида, јер постоје показатељи да одређени број корисника злоупотребљава систем.<sup>53</sup> Процес ревизије је започео са знатним кашњењем у августу 2010. године, споро тече, нема већих резултата и очекује се да ће трајати најмање двије године. С друге стране, Република Српска обавља редовне ревизије корисника.

Још један услов, који је поставио ММФ, је потреба за увођењем имовинског цензуса за кориснике права која се односе на ратни статус. Оба ентитета су усвојила одговарајуће законе уводећи, само у принципу, имовински цензус за ратне војне инвалиде и породице палих бораца, док висина прихода или елиминациони износи за остварење права нису специфицирани у вријеме писања овог извјештаја.<sup>54</sup> Ентитети нису предузели кораке за одређивање висине прихода, нити су предузети кораки у правцу дефинисања неопходне процедуре за подношење захтјева и документације од стране потенцијалних корисника. Дакле, увођењем имовинског цензуса за ратне војне инвалиде и породице палих бораца нису постигнуте никакве промјене и упитно је када ће закони бити примијењени и да ли ће уопште бити примијењени.

Поред тога, важно је напоменути да ће се имовински цензус за ратне војне инвалиде, када буде проведен, у оба ентитета примијенити само на „ниже“ категорије корисника са степеном инвалидитета мањим од 60%.. Осим тога, ако се као показатељ узме у обзир други имовински цензус за борачку популацију (погледајте у доњем дијелу текста), као и тренутно повлаштено поступање ентитетских влада према борачкој популацији, може се очекивати да ће висина прихода за остварење права бити висока, те као посљедица ових мјера број корисника неће бити смањен. Због горенаведених чињеница постоји забринутост да неће доћи до већег смањења корисника, које ће свеобухватно смањити трошкове за категорије ратних војних инвалида и породица палих бораца.

53 Закон о провођењу контроле законитости остварења права у области борачко-инвалидске заштите Федерације БиХ (Сл.гласник ФБиХ, број: 82/09).

54 Погледајте Средњорочну развојну стратегију БиХ – Стратешки документ за смањење сиромаштва, март 2004, страна 20: „Приликом одређивања прага сиромаштва потребно је узети у обзир да појединач, осим прехране, има и друге потребе за опстанак, као што су: смјештај, одјећа итд. (...) На овај начин, долази се до износа укупне потрошње од 2 198 КМ по појединцу годишње и ово је праг сиромаштва за БиХ (док потрошња за минималне прехрамбене потребе, односно крајњи праг сиромаштва износи 760 КМ по појединцу годишње).“ Тачност ових података потврђена је у Средњорочној развојној стратегији БиХ, 2004-2007.

Коначно, на крају 2010. године, Влада Федерације БиХ је увела имовински цензус за добитнике ратних признања.<sup>55</sup> Важно је напоменути да је ово једина група за коју је одређена висина прихода. Међутим, елиминацијони износ прихода за остваривање права је тренутно близу 2 000 КМ (2,5 просјечне нето плате у Федерацији БиХ у претходној години). Због овако високе границе прихода упитно је да ли ће ова мјера знатније утицати на смањење броја корисника, као и укупну буџетску потрошњу на ову категорију. Поред тога, када се упореди овај имовински цензус са другим постојећим имовинским цензусима, као, на пример, за кориснике сталне новчане помоћи или права у вези са породицама са дјецом, очигледна је разлика између имовинског цензуса за „опште“ системе социјалне помоћи наспрот системима за помоћ на основу ратног статуса, што изазива озбиљну забринутост у погледу неједнаког поступања према угроженим групама.

У Републици Српској, слично ситуацији у Федерацији БиХ, очигледан је недостатак већег смањења или рационализације додјеле средстава. Висина прихода за имовински цензус ратних војних инвалида није утврђена, као и у Федерацији БиХ, док су права за носиоце одликовања и за бивше борце, као што је додатак за борце, остале исте на крају 2010. године, без икаквог показатеља да ће доћи до рационализације ових трошкова.

Битно је напоменути да су у 2010. години права за незапослене демобилисане браниоце укинута<sup>56</sup> у Федерацији БиХ, али је утицај ограничен због чињенице да је карактер ових остварених права био такав да би већина ових права свакако престала у 2010. години; ипак, укидање овог закона треба уважити као бар један пример напретка према рационализацији давања у вези са ратним статусом у Федерацији БиХ.

<sup>55</sup> На основу члана 5 (5) Закона о измјенама и допунама Закона о посебним правима добитника ратних признања и одликовања и чланова њихових породица (Сл.гласник Федерације БиХ, 09/10, Влада Федерације БиХ усвојила је Одлуку о приходовном цензусу за кориснике права на основу ратних признања и одликовања (Сл.гласник Федерације БиХ, број: 25/10).

<sup>56</sup> Закон о престанку Закона о правима демобилисаних бранитеља и чланова њихових породица (Сл.гласник Федерације БиХ, број: 9/10).

## 4. Закључци и препоруке

Приликом разматрања социјалне заштите за ратне и мирнодопске категорије корисника, у погледу тога шта се може сматрати дискриминаторском праксом, важно је нагласити да се овим извјештајем не намјерава да умањи потенцијално постојање објективног основа за разлике у степену или начину на које владе ентитета пружају социјалну заштиту разним групама. Погодности које добија борачка популација обично се вежу за њихово свјесно одрицање и за конкретне дужности које су обављали за своју државу током рата и за потребу за признањем те службе, стога ове погодности имају карактер надокнаде борачкој популацији и породицама палих бораца. Сама по себи, ова претпоставка је ваљана и може да се уважи и као уобичајена пракса признавања служења држави, као и жртве која произлази из те службе или губитка живота.

Међутим, ако се ово питање посматра из угла људских права, разлике у социјалној заштити које пружа држава треба да буду преиспитане у погледу прикладности, пропорционалности и њиховог учинка, нарочито ако се узме у обзир реалност са којом се суочавају Федерација БиХ и Република Српска. У овом погледу, разлике у социјалној помоћи између ратних и мирнодопских категорија, са објективно сличним степеном потреба или угрожености, су толико велике да се не могу објективно оправдати. Не могу се сматрати ни пропорционалним, с обзиром на реалност упоредивости ситуација различитих група. Док се у децентрализованом систему, као што је постојећи систем у БиХ неке разлике између нивоа самоуправе могу да разумију, ово не ослобађа БиХ од обавезе по којој мора да примјени одговарајући минимум стандарда на подручју цијеле државе.

Осим тога, као што је и раније наведено, најважније је подсјетити да је БиХ и даље једна од држава које имају највећу потрошњу на социјалну заштиту, и то не само у региону него и већини европских држава. Нажалост, висок степен потрошње не показује пропорционалне резултате на терену, јер помоћ не долази до најсиромашнијих дијелова становништва, усљед неприкладног одабира корисника. Уз овакав амбијент мора се преиспитати повлаштено поступање према борачким категоријама, као и велика ентитетска буџетска издвајања потребна за очување њихових права, јер је очигледно да ова потрошња јасно премашује давања за социјалну помоћ за мирнодопске категорије.

Наведене информације треба размотрити у свјетлу претходне дискусије о непримјереној социјалној помоћи за мирнодопске угрожене групе, нарочито јер се буџетска ограничења досљедно наводе као оправдање за ограничен степен помоћи, као и за неусвајање припремљених закона. С обзиром на начин на који се користе ентитетски буџети, очито је да би ентитетске владе биле у много бољој ситуацији да омогуће бољу социјалну помоћ угроженим групама, у случају да је потрошња за борачке категорије рационализована. Другим ријечима, није потребно повећавати буџетска издвајања да би се побољшала социјална

заштита, али постоји потреба да се изврши прерасподјела расположивих средстава на праведнији начин и побољша њихова намјена путем имовинског цензуза, да би одређена средства добили они којима је помоћ заиста потребна.

У смислу међународних обавеза БиХ у погледу људских права, јасно је да је таква прерасподјела средстава и рационализација неопходна, јер је држава обавезна да користи максимум расположивих средстава, да би се свим лицима омогућило право на социјалну сигурност без дискриминације.<sup>57</sup> Све док је непропорционална потрошња посвећена једној групи, јасно је да то спречава енитетске владе да пружају знатну помоћ другим групама, или да ефикасно побољшавају њихову заштиту, у складу са својим обавезама прогресивног остварења социјалних права.

Обавеза кориштења расположивих средстава до максимума, уз давање приоритета угроженим групама, главно је питање при разматрању социјалне заштите у БиХ. Сасвим је разумљиво да држава жели да пружи надокнаду или признање борцима који су стекли инвалидитет током рата или породицама које су изгубиле свог члана у рату. Чести су случајеви да су таква лица или породице угрожени, или су у стању социјалне потребе. Али, у држави која на распологању има ограничена средства, мора се дати већи приоритет угрожености и потребама него „праву стеченом на основу статуса“, с обзиром да органи власти треба, не само да испуне међународне обавезе, већ практично и да заштите становништво од сиромаштва и социјалног искључивања и тако допринесу своебухватном развоју државе.

У овој размјени мишљења и искуства поставља се питање политичке воље; централни проблем су различити ставови енитетских влада, који су исказани када су усвајане измјене и допуне закона и општим радом у условима паралелних система остварења права за ратне и мирнодопске категорије. Сви напори за значајнију реформу морају да буду подржани општотом промјеном размишљања, не само међу органима власти, већ и у јавности уопште. Потребно је ријешити постојећу везу компензацијских бенефиција за борачку популацију са системом социјалне помоћи; у најбољем случају, социјална помоћ заснована строго на потребама треба да буде јасно одвојена од било које врсте исплате, као вида надокнаде, која би зависила од могућности енитетског буџета.

Наглашавајући непримјереност у остварењу права социјалне помоћи и постојећој неједнакости у Босни и Херцеговини, важно је напоменути да овај извјештај не заговара систем у којем би грађани могли да постану зависни од помоћи државе, нити заговара систем који негативно утиче на подстицај за запошљавање и самосталност. Заговарање примјереније социјалне помоћи подразумијева да су многе мјере, укључујући социјалну помоћ, неопходне за борбу против сиромаштва и социјалног искључивања. У вези с тим, неке позитивне мјере могу да буду поменуте, као, на примјер, усвајање Закона о професионалној рехабилитацији и запошљавању лица с инвалидитетом

57 Комитет за економска, социјална и културна права, општи коментар 19 (E/C.12/GC/19) параграф 4.

у Федерацији БиХ и Републици Српској.<sup>58</sup> Потреба за додатним мјерама не ослобађа БиХ од њених обавеза заштите најугроженијих група, кроз пружање помоћи, посебно у условима крајњег сиромаштва и незапослености.

У свјетлу раније наведеног, могу се дати сљедеће препоруке ентитетским владама да би им се пружила подршка, те се позвати да побољшају тренутну ситуацију:

1. одрећи се *ad hoc* мјера заснованих на краткорочној доступности средстава с намјером ангажовања на дугорочном стратешком планирању цијелог сектора социјалне заштите;
2. ангажовати се на свеобухватној реформи система социјалне заштите и отклонити дискриминаторске праксе рада, у складу с обавезама из области људских права;
3. постепено укинути права заснована на статусу, дати приоритет приступу који се заснива на потребама и побољшати намјену социјалних давања;
4. обезбиједити успостављање примјерених најмањих стандарда за заштиту најугроженијих група у цијелој БиХ;
5. укључити се у званичан јавни дијалог са представницима угрожених група и борачке популације, да би се промијенила свијест јавности о могућностима и обавезама органа власти, у вези са социјалном заштитом.

У међувремену, власти се позивају да хитно предузму наредне кораке:

1. без одлагања примијенити законе у вези са постављањем разумне границе прихода за осваривање права борачких категорија у оба ентитета;
2. појачати и убрзати процес ревизије социјалних борачких категорија у Федерацији БиХ;
3. усвојити припремљене законе у Федерацији БиХ, односно нацрт Закона о социјалној заштити и социјалном минимуму, нацрт Закона о основним правима лица с инвалидитетом, нацрт Закона о заштити породица са ајецом и нацрт Закона о цивилним жртвама рата;
4. усвојити предложени Закон о успостављању и начину надокнаде неисплаћених обавеза насталих на основу Закона о социјалној заштити, заштити цивилних жртава рата и породица са ајецом у Федерацији БиХ, или на други начин исплатити дуг ранијим корисницима, који су остварили право у складу са Законом о социјалној заштити Федерације БиХ;
5. усвојити нацрт Закона о социјалној заштити у Републици Српској;
6. усвојити мјере за јачање подршке мирнодопским војним инвалидима у Републици Српској;
7. изнаћи средства за исплату дугова Владе Федерације БиХ пензијско-инвалидском фонду Федерације БиХ и размотрити субвенционисање „најнижих пензија“;

58 Закона о професионалној рехабилитацији, оспособљавању и запошљавању лица с инвалидитетом (Сл.гласник, бројеви: 98/04, 91/06, 12/09, 39/09 и 54/09) и Закона о професионалној рехабилитацији и запошљавање лица с инвалидитетом (Сл.гласник ФБиХ, број: 09/10).

8. уздржати се од повећавања новчаних средстава за борачку популацију и рационализовати цјелокупну потрошњу, која је усмјерена на ову категорију.