



Organization for Security and
Co-operation in Europe
Mission to Bosnia and Herzegovina



Pravo na socijalnu skrb u Bosni i Hercegovini

Pitanja primjerenosti i jednakosti



Pravo na socijalnu skrb u Bosni i Hercegovini

Pitanja primjerenosti i jednakosti

Naklada: Misija OESS-a u Bosni i Hercegovini
Fra Anđela Zvizdovića 1
71 000 Sarajevo
Bosna i Hercegovina
www.oscebih.org

© OESS 2012

Sva prava su pridržana. Sadržaj ove publikacije se može slobodno koristiti i umnožavati u obrazovne i druge neprofitne svrhe, s napomenom da svaka takva reprodukcija ima oznaku da je Misija OESS-a u BiH izvor teksta.

ISBN 978-92-9234-018-6

Kazalo

PREDGOVOR	57
SAŽETAK	59
1. Međunarodni standardi ljudskih prava	62
2. Domaći zakonski okvir i pregled socijalnih primanja	64
2.1. <i>Stalna novčana pomoć</i>	64
2.2. <i>Pomoć neratnim invalidima</i>	65
2.3. <i>Pomoć obiteljima s djecom</i>	65
2.4. <i>Pomoć civilnim žrtvama rata.....</i>	66
2.5. <i>Pomoć boračkoj populaciji i sličnim kategorijama</i>	66
3. Utvrđeni problemi glede ostvarenja ljudskih prava.....	68
3.1. <i>Problemi glede neadekvatne socijalne pomoći.....</i>	68
3.2. <i>Problemi glede nejednakosti pri pružanju socijalne skrbi</i>	70
3.3. <i>Pitanja glede ranijih i sadašnjih pokušaja reforme</i>	72
4. Zaključci i preporuke	75

PREDGOVOR

Cilj je sustava socijalne zaštite da doprinese društvenoj stabilnosti države, tako što će se najugroženijim dijelovima društva osigurati pristup neophodnoj pomoći. U vrijeme ekonomske krize ovo čak postaje ključno pitanje, jer se povećava broj nezaposlenih, a zbog toga i broj osoba, kojima je potrebna socijalna pomoć.

Sukladno svojim obvezama, koje proizlaze iz međunarodnih i europskih instrumenata za zaštitu ljudskih prava (posebno Međunarodnog sporazuma o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima iz 1966. godine i revidirane Europske socijalne povelje iz 1996. godine), Bosna i Hercegovina (BiH) ima obvezu osigurati progresivno realiziranje socijalnih prava na pravedan, adekvatan i nediskriminatorски način. Zbog sadašnje ekonomske krize naglašena je potreba za sveobuhvatnim izmjenama sustava socijalne zaštite u BiH, kako bi se osigurala održivost sustava i mogućnost da se osigura društvena uključenost ugroženih pojedinaca.

Misija OEES-a u BiH radi na pitanjima socijalne zaštite već nekoliko godina, surađuje i pruža potporu relevantnim sugovornicima na državnoj i lokalnoj razini putem svoje nazočnosti na terenu u cijeloj državi.

Ovo je izvješće rezultat raščlamba i procjena o sustavu socijalne zaštite koje je provela Misija OEES-a u BiH. Izvješće predstavlja pregled sustava i naglašava oblasti u kojima postoji zabrinutost zbog neprimjerenosti i nejednakosti u sustavu. Reformom sustava promicala bi se socijalna prava, s ciljem učinkovitosti njihove namjene i pomoći najugroženijim pojedincima. Izvješće sadrži određeni broj kratkoročnih i dugoročnih preporuka upućenih prvenstveno entitetskim vlastima.

Misija OEES-a u BiH vjeruje da će ovo izvješće doprinijeti diskusiji o potrebi za izmjenom i poboljšanjem sustava socijalne zaštite. Ovo će izvješće pomoći i u sveobuhvatnom upoznavanju sustava i neophodnim poboljšanjima glede usklađivanja sustava socijalne zaštite s međunarodnim i europskim standardima.

Ovom prilikom želim izraziti svoju iskrenu zahvalnost službenicima državne uprave i predstavnicima javnih institucija, koji su bili na raspolaganju i pružili punu potporu

aktivnostima Misije i preporukama u oblasti socijalne zaštite. Također želim zahvaliti i predstavnicima organizacija civilnog društva i međunarodnih organizacija na suradnji i posvećenosti promoviranju ostvarenja socijalnih prava.

Sarajevo, siječanj 2012. godine

veleposlanik Fletcher M.Burton

SAŽETAK

Socijalna pomoć, kao dio socijalne skrbi, temeljno je ljudsko pravo, koje je navedeno u osnovnim instrumentima za zaštitu ljudskih prava. U okviru svojih obveza, Odjel za ljudsku dimenziju prepoznaje važnost socijalnih prava i posebno naglašava da “svatko ima pristup osnovnim socijalnim pravima, (...) adekvatan stupanj zaštite za socijalno ugrožene kategorije pučanstva, kao i važnost sprečavanja društvene isključenosti (...)”.¹ Jednako je bitna obveza država da osiguraju da sve osobe, koje se objektivno nalaze u stanju potrebe, uživaju socijalnu zaštitu bez diskriminacije. Bosna i Hercegovina je priznala ova prava i ratificirala glavne međunarodne i europske sporazume iz oblasti zaštite ljudskih prava; usprkos tome, ostale su velike nedosljednosti između tih standarda i postojećeg zakonodavstva i prakse, koji čine sadašnji sustav socijalne zaštite u Bosni i Hercegovini.

Ovo je izvješće usmjereno prema organima vlasti, koji rade na pitanjima socijalne politike i stručnjacima u entitetskim vlastima Federacije BiH i Republike Srpske, koji su odgovorni za osmišljavanje politike socijalne skrbi u državi. Cilj je izvješća naglašavanje glavnih problema utvrđenih kroz monitoring Misije OEES-a u BiH.² Utvrđeni se problemi, uglavnom, odnose na:

- a) Neadekvatan stupanj socijalnih prava trenutačno usmjerenih prema ugroženim skupinama, i
- b) Sadašnju diskriminirajuću praksu povlaštenog tretiranja braniteljskih i srodnih kategorija pučanstva, koje uživaju znatno veći stupanj zaštite, u odnosu na druge kategorije pučanstva.

Ova ili slična pitanja, koja su prepoznali i drugi međunarodni akteri u BiH, trebaju se promatrati u svjetlu činjenice da Bosna i Hercegovina troši 4 % godišnjeg BDP-a na sustav pomoći, koji nije zasnovan na doprinosima (ovo čini BiH drugom državom, nakon Hrvatske, po davanjima za socijalnu zaštitu, u poredbi s državama Istočne

1 Pogledajte smjernice iz Maastrichta iz 2003. godine, Strategija OEES-a za rješavanje prijetnji sigurnosti i stabilnosti u 21. stoljeću i Strateški dokument OEES-a za ekonomsku i ekološku dimenziju.

2 Podaci i informacije su rezultat monitoringa do rujna 2010. godine. Kao takvo, izvješće ne prikazuje promjene koje su se mogle naknadno dogoditi, osim u nekim slučajevima koji su posebno naglašeni.

Europe i Središnje Azije, te prosječnim izdvajanjima država OECD-a). Stav Svjetske banke je da su ovi pretjerani proračunski troškovi vrlo loše usmjereni, jer najveći dio socijalnih davanja dolazi do bogatijeg sloja pučanstva, dok 20% najsiromašnijeg pučanstva dobija samo oko 17% socijalnih transfera. Svjetska banka je više puta naglašavala da je sadašnji sustav financijski neodrživ, da stvara teret entitetskim proračunima i da ne ostvaruje rezultate glede zaštite najugroženijih skupina.³ Međunarodni monetarni fond uključuje pitanja ograničavanja prava za braniteljske kategorije, kao uvjet utvrđen standby aranžmanom u 2010. godini, dok je ovo pitanje prepoznalo i Vijeće za implementaciju mira i Europska komisija.⁴

Sadašnji sustav karakterizira podjelu između ratnih i neratnih skupina korisnika, čime se praktično stvaraju dva paralelna sustava prava, koja se dodjeljuju na osnovu statusa korisnika, a ne po osnovu stupnja njihovih potreba. U ovom dokumentu se navodi da je ovakva praksa diskriminatorna i nije sukladna međunarodnim i europskim standardima ljudskih prava, pošto su razlike između ove dvije kategorije pučanstva toliko znatne, da se ne mogu smatrati razumno opravdanim (razlika u razini novčane pomoći dostupne ovim skupinama, različiti postoci invaliditeta, kao uvjet za ostvarivanje prava, različite metode korištene prilikom revizije korisnika, razlika u broju dostupnih prava za svaku od kategorija pučanstva. Pored toga, entitetske vlasti pokazuju suprotan stav i odnos prema dvjema skupinama korisnika, glede zakona i njihove implementacije, što ima za rezultat daljnju nejednakost u ostvarenju prava, pogledati, također, pod 3.3.

Organi vlasti BiH ne ispunjavaju svoju obvezu da koriste postojeća sredstva do maksimuma i ne daju prioritet onima, kojima je pomoć najpotrebnija. Pretjerana izdvajanja sredstava na ratne kategorije korisnika predstavlja veliku opterećenost na proračunsku sredstva dostupna entitetskim vlastima i tako ih onemogućava da pružaju adekvatnu socijalnu pomoć, koja bi bila namijenjena najugroženijim kategorijama pučanstva i znatno bi doprinijela smanjenju socijalnog isključivanja i siromaštva. Svjetska banka rangira Bosnu i Hercegovinu među države, koje imaju najveću potrošnju, glede socijalne zaštite; usprkos tome, najveći dio troškova namijenjen je za ratne kategorije, ostavljajući nedostatna sredstva za ugrožene kategorije, za koje je dokazano da imaju sličan ili veći stupanj potreba.

Ovaj se dokument odnosi na izdvajanja, koja se vrše s entitetske ili kantonalne razine. Izdvajanja s ovih razina su najvažnija, kada su u pitanju kategorije pučanstva vezane za ratne vojne kategorije, civilne žrtve rata, kao i druge kategorije pučanstva, kao što su najsiromašnije osobe, obitelji s djecom i neratni invalidi. Postoje i davanja na općinskoj razini, ali ona nisu obuhvaćena ovim izvješćem, jer zbog složenosti i rascjepkanosti sustava njihov bi opis bio suviše opsežan za ovaj dokument. Međutim,

3 Pogledajte izvješće Svjetske banke, Socijalni transferi u Bosni i Hercegovini: kretanje u pravcu održivije i bolje ciljane mreže socijalne sigurnosti, travanj 2009.godine, i Svjetska banka: zaštita siromašnih tijekom globalne krize: Revizija siromaštva u BiH, prosinac 2009.godine.

4 Pogledajte službeno priopćenje Upravnog odbora Vijeća za implementaciju mira, 30.lipnja 2009.godine, izjava veleposlanika Upravnog odbora, 22.veljače 2010.godine, kao i Izvješće o napretku BiH iz 2009.godine (Bruxelles 14. listopada 2009., SEC (2009.) 1338), Izvješće o napretku BiH iz 2008.godine (Bruxelles, 5. studenog 2008.godine SEC (2008.) 2693, završni dokument), Europska komisija.

treba naglasiti da se izostavljanjem raščlambe ovih davanja, ne mijenja obujam problema, koji su navedeni u ovom izvješću.

Na osnovu gore izloženog upućen je određen broj preporuka entitetskim vlastima, kako bi im se pružila potpora i kako bi se pozvale da poboljšaju sadašnju situaciju:

1. Odreći se *ad hoc* mjera, koje se zasnivaju na kratkoročnoj dostupnosti sredstava, kako bi se moglo angažirati na dugoročnom strateškom planiranju cijelog sektora socijalne zaštite;
2. Angažirati se na sveobuhvatnoj reformi sustava socijalne skrbi, ukloniti diskriminatorske prakse, sukladno obvezama zaštite ljudskih prava;
3. Postupno ukloniti prava stečena na osnovu statusa, dati prioritet pristupu zasnovanom na potrebama i poboljšati usmjeravanje socijalnih davanja prema korisnicima;
4. Osigurati uspostavu adekvatnih minimalnih standarda za zaštitu najugroženijih skupina u cijeloj državi;
5. Sudjelovati u javnom dijalogu s predstavnicima ugroženih skupina i braniteljskih kategorija, s namjerom da se poboljša razumijevanje javnosti o kapacitetima i obvezama organa vlasti u svezi sa socijalnom skrbi.

U međuvremenu, pozivaju se organi vlasti da bez odlaganja poduzmu sljedeće korake:

1. Bez odlaganja primijeniti zakone, koji se odnose na određivanje adekvatnog imovinskog cenzusa za braniteljske kategorije u oba entiteta;
2. Pojačati i ubrzati proces revizije braniteljskih kategorija – korisnika u Federaciji BiH;
3. Usvojiti zakone koji se nalaze u proceduri u Federaciji BiH, točnije: Zakon o socijalnoj pomoći i socijalnom minimumu, Zakon o osnovnim pravima osoba s invaliditetom, Zakon o obiteljima sa djecom i Zakon o civilnim žrtvama rata;
4. Usvojiti predloženi Zakon o uspostavi i načinu nadoknade neplaćenih obveza stečenih po Zakonu o osnovama socijalne zaštite, zaštite civilnih žrtava rata i obitelji s djecom Federacije BiH ili na drugi način primjereno riješiti postojeći dug prema ranijim korisnicima Zakona o socijalnoj zaštiti Federacije BiH;
5. Usvojiti Zakon o socijalnoj zaštiti u Republici Srpskoj;
6. Usvojiti mjere za poboljšanje potpore neratnim invalidima u Republici Srpskoj;
7. Osigurati isplatu dugova Federalne Vlade prema Mirovinsko-invalidskom fondu Federacije BiH i razmotriti subvencioniranje minimalnih mirovina;
8. Suzdržati se od povećavanja socijalnih prava braniteljskim kategorijama i u potpunosti racionalizirati potrošnju na ove kategorije korisnika.

1. Međunarodni standardi ljudskih prava

Pravo na socijalnu sigurnost utvrđeno je instrumentima za zaštitu ljudskih prava, kao jedno od osnovnih ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava, a najznačajniji je članak 9. Međunarodnog sporazuma o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima (ICESCR)⁵, kojem je Bosna i Hercegovina pristupila po osnovu izvršene sukcesije od 1992. godine. Obveze iste prirode su navedene i u revidiranoj Europskoj socijalnoj povelji (ESC)⁶, instrumentu Vijeća Europe, čija je članica Bosna i Hercegovina postala 2009. godine. U obvezama Odjela za ljudsku dimenziju Misije OESS-a u BiH, naglašava se, također, važnost socijalnih prava, uključujući pristup osnovnim socijalnim pravima.⁷ Na kraju, Ustav Bosne i Hercegovine, također, postavlja značajne standarde u svezi s pravom na socijalnu sigurnost.⁸

Cilj socijalne skrbi je da osigura trajne i primjerene socijalne prilike i podržava pravo pojedinca da bude zaštićen od gubitka socijalnih prava, nastalih zbog nedostatnih sredstava. Konkretno, države imaju izravnu obvezu da pruže pomoć onima koji ne mogu ostvariti pristup pravima ili očuvati ključne osnove prava, kao što su zdravstvena skrb, osnovni stambeni uvjeti, voda i sanitarije, hrana i osnovni oblici obrazovanja.⁹ Pored toga, države su obvezne da koriste maksimum svojih raspoloživih sredstava, što će omogućiti svim osobama da ostvare pravo na socijalnu sigurnost bez diskriminacije, te moraju zajamčiti minimalno uživanje ovog prava svim osobama.¹⁰

Međunarodni sporazum o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, kao i revidirana Europska socijalna povelja prepoznaju da sustav, koji ne počiva na doprinosima, odnosno socijalna pomoć, čine sastavni dio prava na socijalnu sigurnost i neophodne su pošto sustavi, koji se zasnivaju na socijalnom osiguranju, ne mogu jamčiti primjereno obuhvatanje svih osoba.¹¹ Uvjeti po kojima će osobi biti priznato ostvarivanje prava, moraju biti razumni, razmjerni i transparentni.¹²

U članku 2. Međunarodnog sporazuma o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima navodi se da se načelo nediskriminacije u potpunosti primjenjuje na sva ekonomska, socijalna i kulturna prava, uključujući socijalnu sigurnost i socijalnu

5 Međunarodni sporazum o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima (993 U.N.T.S.3).

6 Pogledajte Europsku socijalnu povelju (revidirana, CE.T.S 163), članci 12. i 13.

7 Pogledajte smjernice iz Maastrichta iz 2003.godine, Strategija OESS-a za rješavanje prijetnji sigurnosti i stabilnosti u 21.stoljeću i Strateški dokument OESS-a za ekonomsku i ekološku dimenziju.

8 Pogledajte Ustav Bosne i Hercegovine, Aneks I.

9 „Pravo na socijalnu sigurnost obuhvata pravo na pristup i očuvanje olakšica, bilo u novčanom obliku, ili u obliku robne pomoći, bez diskriminacije, a kako bi se osigurala zaštita, inter alia, od (a) izostanka zarade, stečene radom, a uzrokovane bolešću, invaliditetom, majčinstvom, povredom na radu, nezaposlenošću, starijim uzrastom, ili smrću člana obitelji; (b) nedostatka sredstava potrebnih da se omogući pristup zdravstvenoj zaštiti; (d) izostanka sredstava obiteljske potpore, osobito za djecu i odrasle osobe, koje ovise o drugima.“ Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, Opći komentar 19. (E/C.12/GC/19), paragraf 2.

10 Ibid., paragraf 4.

11 Ibid., paragraf 50. i Europska socijalna povelja (revidirana CE.T.S 163), članak 13.

12 Opći komentar 19. (E/C.12/GC/19), paragraf 24. Komiteta za ekonomska, socijalna i kulturna prava.

pomoć.¹³ Kao takve, razlike u ostvarenju prava su dopuštene, samo ako postoje objektivno opravdani ciljevi i ako su mjere za postizanje ovih ciljeva razmjerne.

Nadalje, Međunarodni sporazum o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima navodi da će mjere usvojene za ostvarenje socijalne sigurnosti za sve osobe, koje su u stanju potrebe, biti poduzete, uvažavajući načelo jednakosti kod pravne zaštite. U ovom pogledu, Ustav Bosne i Hercegovine, također, upućuje na primjenjivost Međunarodnog sporazuma o civilnim i političkim pravima (ICCPR) u aktivnostima svih domaćih organa vlasti.¹⁴ U članku 26. ICCPR-a navodi se, da kada zakon štiti pravo, zakonom se štiti pravo koje se odnosi na sve pojedince, koji žive u državi bez diskriminacije: „Sve osobe su jednake pred zakonom i imaju pravo, bez diskriminacije, na jednaku pravnu zaštitu.”¹⁵

Sukladno tome, pojedina različita načela, koja se odnose na domaće zakonodavstvo iz oblasti socijalne zaštite, trebala bi se oblikovati. Takvo zakonodavstvo će, prije svega, osigurati da svi pojedinci, kojima je potrebna socijalna pomoć, uživaju jednaku pravnu zaštitu, bez diskriminacije. Dok se jednakost u pravnoj zaštiti može ostvariti zadovoljavanjem specifičnih potreba pojedinih osoba, koje potražuju socijalnu pomoć, takvo zakonodavstvo mora utvrditi razumne i transparentne uvjete za dodjelu te pomoći, i biti u mogućnosti osigurati pravo na socijalnu sigurnost svojim korisnicima.

Na kraju, treba reći da je Bosna i Hercegovina ratificirala Konvenciju UN-a o pravima osoba s invaliditetom i njen Opcioni protokol, u ožujku 2010. godine. Osnovna načela utvrđena Konvencijom su: jednakost i nediskriminacija.¹⁶ Prema Konvenciji, „države potpisnice priznaju pravo svih osoba s invaliditetom na socijalnu zaštitu i na uživanje tog prava, bez diskriminacije po osnovu stjecanja invaliditeta i poduzet će odgovarajuće korake da osiguraju i promoviraju ostvarivanje ovoga prava.”¹⁷

13 Pogledajte i Opći komentar 20. (E/C.12/GC/20) Komiteta za ekonomska, socijalna i kulturna prava.

14 Međunarodni sporazum o civilnim i političkim pravima (New York, 16. prosinca 1966.) 999 U.N.T.S. 171 i 1057 U.N.T.S. 407, stupio na snagu 23. ožujka 1976. godine.

15 Ibid., članak 26. paragraf 1.

16 Konvencija Ujedinjenih Nacija o pravima osoba sa invaliditetom (6. decembar 2006. godine), A/61/611, član 3.

17 Ibid, član 28. paragraf 2.

2. Domaći zakonski okvir i pregled socijalnih primanja

Socijalna skrb, uključujući sustave socijalne skrbi s doprinosima ili bez njih, spada u nadležnost entitetskih vlasti Bosne i Hercegovine. Dva entiteta, Federacija BiH i Republika Srpska, primjenjuju različite sustave socijalne skrbi bez doprinosa, međutim u oba entiteta podijeljene su odgovornosti između entitetske i lokalne razine.

U Federaciji BiH, nadležnost za dodjelu socijalne pomoći je podijeljena između Federacije BiH i kantonalnih vlasti; reguliranje i financiranje nekih od prava, u zasebnoj su nadležnosti, ali postoje i prava, koja su u zajedničkoj obvezi. Dodjela socijalne pomoći je, uglavnom, propisana Federalnim zakonom o socijalnoj zaštiti¹⁸ koji je usvojen 1999. godine; s izmjenama i dopunama iz 2004. godine i 2006. godine utvrđen je prijenos odgovornosti za određena prava na entitetsku razinu, što se može smatrati pozitivnim korakom prema usklađivanju barem nekih prava u cijeloj Federaciji BiH. U Republici Srpskoj socijalna pomoć propisana je Zakonom o socijalnoj zaštiti¹⁹; međutim, prava određena zakonom financiraju općine iz svojih proračuna.

2.1. Stalna novčana pomoć

Osnovno pravo iz domene socijalne pomoći u oba entiteta je stalna novčana pomoć²⁰, koja je zamišljena kao potpora za osnovne potrebe najsiromašnijem dijelu pučanstva. U Federaciji BiH, mada su osnovna načela o stalnoj novčanoj pomoći uspostavljena entitetskim zakonodavstvom, prava su detaljno utvrđena kantonalnim zakonima, s različitim razinama financijske pomoći i različitim iznosima prihoda, kao uvjetima za ostvarivanje prava.

Općenito, ostvarivanje prava na socijalnu pomoć uvjetovano je nedostatkom radne sposobnosti ili nedostatkom mogućnosti ostvarenja prihoda (obično uključuje osobe iznad 65 godina starosti, osobe ispod 15 godina starosti, trudnice, te druge uvjete), kao i osobnim mjesečnim prihodom, otprilike ispod 100 KM prosječno.²¹ Razina stalne novčane pomoći kreće se od 10% do 20% prosječne neto plaće, ili u drugim slučajevima iznos stalne novčane pomoći izračunava se tako, da dopuni prihod pojedinca/obitelji, te dostigne 20% prosječne neto plaće. Općenito, stalna novčana pomoć obično je prosječno manja od 100 KM mjesečno po osobi.

18 Zakon o osnovama socijalne zaštite, zaštite civilnih žrtava rata i obitelji s djecom (Službeni glasnik Federacije BiH, broj 36/99, 54/04, 39/06 i 14/09).

19 Zakon o socijalnoj zaštiti (Službeni glasnik Republike Srpske broj 5/93, 16/96, 110/03 i 33/08).

20 Dodatne grantove za pomoć osiguravaju općinski organi vlasti, bilo kao prošireni oblik pomoći ili jednokratni grant. Ove vrste pomoći ne ulaze u domenu ovog izvješća. Ipak se može naglasiti da su ove vrste pomoći male i neusklađene u različitim općinama i ovise o općinskom proračunu i predmet su slobodne procjene lokalnih organa vlasti.

21 Granice prihoda su različito definirane u svakom kantonu i mijenjaju se ovisno o broju članova obitelji.

U Republici Srpskoj kriteriji za dodjelu pomoći slični su i također uključuju utvrđeni nedostatak radne sposobnosti i granice prihoda. Primjerice, jedan član obitelji ima pravo na dobijanje stalne novčane pomoći, ako je njegov mjesečni prihod manji od 41 KM; a dva člana obitelji, ako je njihov prihod manji od 82 KM. Iznos stalne novčane pomoći, koji se dodjeljuje jednom članu obitelji je 41 KM mjesečno i 49 KM mjesečno za dva člana obitelji.

2.2. Pomoć neratnim invalidima

Dodatna vrsta socijalnih prava je namijenjena osobama čiji invaliditet nije vezan za ratna događanja tzv. neratnim invalidima. U Federaciji BiH, pomoć neratnim invalidima je uređena Zakonom o socijalnoj zaštiti i financira se iz Federalnog proračuna. Ova prava se kategoriziraju kao osobna invalidnina, dodatak za njegu i pomoć od druge osobe i ortopedski dodatak. Trenutačno²², ova prava se dodjeljuju, neovisno o imovinskom cenzusu, osobama sa stupnjem invaliditeta od najmanje 90%²³; ukupni iznosi pomoći mogu varirati od 219 do 396 KM mjesečno, ovisno o vrsti ili stupnju invaliditeta.

U Republici Srpskoj, Zakon o socijalnoj zaštiti uređuje prava za neratne invalide. U stvarnosti, ova prava praktično ne postoje u Republici Srpskoj; jedino pravo koje neratni invalidi ostvaruju je pravo na dodatak za pomoć i njegu druge osobe u iznosu od 41 KM mjesečno; pravo je dostupno samo osobama s najvišim stupnjem invaliditeta.

2.3. Pomoć obiteljima s djecom

U Federaciji BiH, Zakon o socijalnoj zaštiti²⁴ određuje osnovna prava, koja bi trebala biti dostupna obiteljima s djecom, kao što su: dodatak na djecu i naknada, umjesto plaće, ženi – majci u radnom odnosu, za vrijeme dok odsustvuje s posla radi trudnoće.²⁵ Federalni zakon o socijalnoj zaštiti propisuje da će kantoni dalje urediti prava za obitelji s djecom tri mjeseca od dana stupanja na snagu zakona (odnosno 1999. godine). Ipak, skoro polovina kantona nije usvojila odgovarajuće zakone, ili su ih usvojili sa znatnim zakašnjenjem. Pozitivan je korak zabilježen u drugim kantonima, koji su usvojili neophodne propise, koji određuju uvjete za primanje pomoći, kao i razinu pomoći.

22 Detalji o ranijim izmjenama pogodnosti za osobe s invaliditetom u Federaciji BiH obuhvaćene su poglavljem 3.3.

23 U Federaciji BiH invaliditet se kategorizira stupnjem tjelesnih oštećenja, potvrđenim od strane Instituta za medicinsko vještačenje.

24 Članak 89. i članak 103.

25 Dodatna prava uključuju dodatak za financijsku pomoć tijekom trudnoće i poroda nezaposlene žene/ majke, jednokratnu pomoć za opremu za novorođenče, pomoć do šest mjeseci za majke dojilje.

U kantonima u kojima su prava dostupna, dodatak na djecu se kreće od 10 do 33 KM mjesečno.²⁶ Naknada umjesto plaće ženi – majci u radnom odnosu za vrijeme dok odsustvuje s posla radi trudnoće, poroda i skrbi oko djeteta, u većini slučajeva je manja nego plaća zarađena tijekom rada.²⁷ Novčana pomoć nezaposlenim majkama tijekom trudnoće kreće se od 10% do 20 % prosječne neto plaće ili se isplaćuje kao jednokratna pomoć²⁸.

U Republici Srpskoj stupanj i dostupnost pomoći obiteljima s djecom prilično je poboljšana zbog činjenice da se najveći dio olakšica financira iz doprinosa²⁹ i putem Fonda dječje zaštite, sukladno Zakonu o dječjoj zaštiti Republike Srpske³⁰. Naime, dodatak na djecu iznosi 45 KM za drugo i četvrto dijete, a 100 KM za treće dijete, dok je dodatak na djecu uvjetovan dokazivanjem niskih prihoda obitelji. Zaposlene majke nastavljaju dobivati plaću u punom iznosu tijekom trajanja odsustva sa posla.

Međutim, početkom 2011. godine, dječji dodatak i porodiljni dodatak umanjeni su za 30%, što predstavlja nazadovanje u ostvarenju ovoga socijalnog prava za ove kategorije.

2.4. Pomoć civilnim žrtvama rata

Osim gore navedenih skupina korisnika, prava ostvaruju i civilne žrtve rata, odnosno civili, koji su povrede zadobili tijekom rata, što je dovelo do tjelesnih oštećenja, fizičkih ili mentalnih onesposobljenja ili znatnog pogoršanja zdravlja.

I u Federaciji BiH i Republici Srpskoj socijalna pomoć uvjetovana je minimalnim oštećenjem organizma od 60% ili značajnim narušavanjem zdravlja, dok je razina sredstava određena do otprilike 70% sredstava, koje dobija boračka populacija s istim invaliditetom (pogledajte u donjem tekstu).

2.5. Pomoć boračkoj populaciji i srodnim kategorijama

Branitelji, ratni vojni invalidi i obitelji palih boraca imaju pravo na nekoliko vrsta materijalne pomoći u Federaciji BiH i Republici Srpskoj; u oba entiteta ova prava se u velikoj mjeri financiraju iz entitetskih proračuna. I u Federaciji BiH i Republici Srpskoj usvojeni su novi zakoni 2004. godine³¹, uz znatno povećanje prava koja se

26 Primjeri: 10,85 KM u Zeničko-Dobojskom kantonu, 20 KM u Tuzlanskom, 33 KM u Sarajevskom kantonu.

27 Od 60% to 90% neto plaće (Sarajevo 60%, Zenica-Doboj 80%, Tuzla 90%).

28 Ovo se u Zeničko-dobojskom kantonu odnosi na jednokratnu pomoć od 150 KM, a u Srednjobosanskom kantonu je 35% neto plaće.

29 Članci 2. i 3. Zakona o doprinosima (Sl. glasnik RS broj 31/09).

30 Zakon o dječjoj zaštiti (Sl. glasnik RS broj 4/02; 17/08; 1/09).

31 Zakon o pravima branitelja i članova njihovih obitelji (Sl. glasnik Federacije BiH broj 33/04, 56/05, 70/07 i 9/10); Zakon o pravima boraca, vojnih invalida i obitelji poginulih boraca obrambeno-otadžbinskog rata Republike Srpske (Sl. glasnik Republike Srpske broj 46/04, 53/04, 20/07 i 118/09). Republika Srpska je 23. prosinca 2011. godine usvojila novi Zakon o pravima boraca, vojnih invalida i obitelji poginulih boraca Obrambeno-otadžbinskog rata („Službeni glasnik Republike Srpske“, br.: 134/11).

dodjeljuju „ratnim kategorijama“ kao i uz porast proračunske potrošnje u ove svrhe.³²

Ratni vojni invalidi iz oba entiteta ostvaruju nekoliko prava, točnije osobnu invalidninu, dodatak za njegu i pomoć od strane druge osobe i ortopedski dodatak. U oba entiteta iznos ovih davanja obračunava se za svaku godinu koristeći „osnovicu za obračun“. U Federaciji BiH, primjerice, osnovica za obračun je povećana u 2004. godini sa 213 na 734 KM; do 2009. godine osnovica je povećana na 914 KM. U Republici Srpskoj osnovica za obračun se stalno povećavala od 2004. godine; tako je, primjerice, minimalna financijska pomoć za ratne vojne invalide prve kategorije povećana sa 513 KM u 2005. godini na 1 285 KM u 2009. godini.³³

Pored prava koja se dodjeljuju ratnim vojnim invalidima u Federaciji BiH u 2005.³⁴ i 2006.³⁵ godini nositelji ratnih priznanja kao i nezaposleni branitelji, dobili su pravo na novčanu pomoć i na privilegirane mirovine. Sukladno tome, u istom razdoblju su prava ostvarili i nositelji ratnih priznanja³⁶ i borci³⁷ u Republici Srpskoj. Obitelji poginulih branitelja, također, ostvaruju prava; druga prava kao što je stambeno zbrinjavanje, dobivaju sve „ratne kategorije“³⁸ u oba entiteta.

Osim ovih osnovnih socijalno - zaštitnih prava u Republici Srpskoj, ratni vojni invalidi i obitelji palih boraca imaju i dodatna prava sukladno Zakonu o mirovinsko-invalidskom osiguranju.³⁹ Pored toga, Zakon o ostvarenju prava na nadoknadu materijalne i nematerijalne štete nastale zbog ratnih dejstava od 20. svibnja 1992. godine do 19. lipnja 1996. godine⁴⁰ predviđa nadoknadu štete za ove kategorije pučanstva.

32 Proračunska potrošnja za ove kategorije se povećala sa 118 milijuna u 2005. godini na 206 milijuna u 2009. godini. Pogledajte: <http://www.vladars.net/sr-SP-Cyrl/Vlada/Ministarstva/mpb/DJEL/Documents/BROSURA%20Boraca%202005-1Q09%20pdf.pdf>.

33 Pogledajte: <http://www.vladars.net/sr-SP-Cyrl/Vlada/Ministarstva/mpb/DJEL/Documents/Informacija%20Usporedni%20pokazatelj%20MRiBIZ%2006-10.pdf>.

34 Zakon o posebnim pravima dobitnika ratnih priznanja i odlikovanja i članova njihovih obitelji (Sl.glasnik Federacije BiH broj 70/05 i 61/6).

35 Zakon o pravima demobiliziranih branitelja i članova njihovih obitelji (Sl.glasnik Federacije BiH broj 61/06, 27/08 i 32/08).

36 Članak 33. Zakona o pravima boraca, vojnih invalida i obitelji poginulih boraca obrambeno-otadžbinskog rata Republike Srpske.

37 Odluka o doplatku za borce (Sl.glasnik Republike Srpske broj 45/07 i 73/08). Članak 31. novog Zakona o pravima boraca, vojnih invalida i obitelji poginulih boraca Obrambeno-otadžbinskog rata Republike Srpske, koji je usvojen u prosincu 2011. godine, predviđa dodatno pravo za borce, tj. pravo na borački dodatak, kao mjesečni novčani primitak. Tijekom svoje 49. sjednice 26. siječnja 2012. godine, Vlada Republike Srpske usvojila je Uredbu, koja regulira uvjete i procedure za ostvarenje ovoga novog, boračkog dodatka.

38 Odluka o stambenom smještaju obitelji poginulih boraca i ratnih invalida obrambeno-otadžbinskog rata Republike Srpske (Sl.glasnik broj 43/07 i 73/08).

39 Zakon o mirovinsko-invalidskom osiguranju (Sl. Glasnik RS broj 134/11).

40 Zakon o ostvarenju prava na nadoknadu materijalne i nematerijalne štete nastale zbog ratnih dejstava od 20. svibnja 1992. godine do 19. lipnja 1996. godine (Sl.glasnik RS 103/05, 1/09, 49/09 i 118/09).

3. Utvrđeni problemi glede ostvarenja ljudskih prava

Razmatrajući postojeći sustav prava socijalne pomoći za ratne i neratne kategorije-korisnike, kao što je i opisano u gornjem tekstu, javlja se više problema, u smislu ispunjenja obveza Bosne i Hercegovine sukladno međunarodnim i europskim mehanizmima za zaštitu ljudskih prava. Kao što je i prikazano u donjem tekstu, problemi se odnose na neadekvatnu pomoć, koja se daje neratnim kategorijama, a tu su i znatne razlike u zaštiti koje imaju ratne kategorije u poredbi s drugima, kao i znatno drugačiji stav entitetskih vlasti prema različitim skupinama.

Potrebno je utvrđene probleme razmatrati u svjetlu činjenice da Bosna i Hercegovina ima ukupnu potrošnju na sustave pomoći bez doprinosa koja iznosi 4% godišnjeg BDP-a⁴¹ što državu stavlja na drugo mjesto, odmah iza Hrvatske, po potrošnji na socijalnu pomoć, u poredbi s Istočnom Europom, Središnjom Azijom i prosječnom potrošnjom država članica Organizacije za ekonomsku suradnju i razvoj (OECD-a). Istodobno, prema izvješću Svjetske banke, ova prekomjerna proračunska izdvajanja su neodgovarajuće usmjerena, tako da veći dio socijalnih davanja stiže do bogatijih dijelova pučanstva, dok 20% najsiromašnijeg pučanstva prima samo 17% ukupnih socijalnih transfera.⁴² Prekomjerna proračunska izdvajanja za socijalna davanja uglavnom su uzrokovana značajnim iznosima sredstava, koja se dodjeljuju ratnim kategorijama, jer novčana sredstva, koja se izdvajaju za socijalnu pomoć za neratne kategorije iznose samo 1/3 ukupnih izdvajanja iz sustava, koji ne počivaju na doprinosima u Federaciji BiH i 1/4 ovakve potrošnje u Republici Srpskoj.⁴³

3.1. Problemi glede neadekvatne socijalne pomoći

Važno načelo međunarodnih mehanizama za zaštitu ljudskih prava, je da se osigura dodjela socijalne pomoći, koja je primjerena po iznosu, ali i vremenu, potrebnom za osiguranje minimalnog životnog standarda i uživanja osnovnih prava.⁴⁴ Međutim, ispitivanje tih prava, koje dodjeljuju organi vlasti BiH, u velikoj mjeri pokazuje da je dostupna pomoć nedostatna da osigura adekvatan životni standard, a ne služi ni kao sredstvo za efektivno smanjenje siromaštva s ciljem dugoročnog poboljšanja životnog standarda.

Stalna novčana pomoć, pravo koje je namijenjeno najugroženijim i najsiromašnijim dijelovima pučanstva, u najboljem slučaju iznosi 120 KM mjesečno, dok je u

41 Pogledajte izvješće Svjetske banke, Socijalni transferi u Bosni i Hercegovini: kretanje u pravcu održivije i bolje ciljane mreže socijalne sigurnosti, travanj 2009.godine, strana 9.-10.

42 Ibid., strana 17.-20.

43 Ibid., strana 12.

44 Povlastice, bilo u novcu ili naturi, moraju biti adekvatne po iznosu i trajanju, tako da svatko može ostvariti svoja prava na zaštitu obitelji i pomoć, adekvatan životni standard i adekvatan pristup zdravstvenoj zaštiti (...) Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, opći komentar 19. (E/C.12/GC/19), paragraf 22.

Republici Srpskoj iznos od 41 KM mjesečno očigledno nedostatan da pokrije čak i osnovne potrebe. Potrebno je razmotriti ovaj stupanj pomoći, imajući na umu da se pojam siromaštva odnosi na primanja ispod, po osobi, 2 198 KM godišnje ili 183 KM mjesečno u Bosni i Hercegovini, dok stalna novčana pomoć u Republici Srpskoj ne doseže čak ni razinu neophodnu kako bi se izbjegao krajnji prag siromaštva.⁴⁵ Ovo se odnosi i na osnovna prava, kao što je dodatak na djecu u Federaciji BiH; tamo gdje je dostupan, (ne treba zaboraviti da nekoliko kantona još uvijek ne dodjeljuje sredstva pomoći za pomoć obiteljima) iznos dodijeljene pomoći ne može u stvarnosti pokriti potrebe obitelji s djecom, naročito imajući u vidu nizak iznos prihoda, kao preduvjet za ostvarenje prava. I na kraju, iznos od 41 KM mjesečno, koji dobijaju osobe s teškim oblikom invaliditeta u Republici Srpskoj, očigledno je nedostatan da pokrije osnovne potrebe ili dodatne troškove invalidnosti.

Osim visine pomoći, potrebno je ispitati i učinkovitost u dopiranjima do najsiromašnijih i onih kojima je pomoć najpotrebnija. U oba entiteta, ostvarivanje prava na socijalnu pomoć ograničeno je putem imovinskog cenzusa pojedinaca ili obitelji s krajnje niskim prihodima. Iako je cilj ovih mjera dopiranje do najsiromašnijih, iznos od primjerice, 60 do 120 KM mjesečnog prihoda, kao najnižeg iznosa, koji omogućava stalnu novčanu pomoć, dovodi do zabrinutosti da veliki broj osoba, koje primaju tek malo više od tog iznosa, neće primati nikakvu pomoć, iako se i ti prihodi ne mogu smatrati odgovarajućim. U Republici Srpskoj prihodovni cenzus od 41 KM dovodi do toga da osobe s izuzetno malim prihodima ne ispunjavaju uvjete da ostvare pomoć. Činjenica da je stalna novčana pomoć ograničena samo na osobe s izgubljenom radnom sposobnošću, isključuje i osobe kojima, u državi kao što je Bosna i Hercegovina, s velikim stupnjem dugoročne nezaposlenosti, pomoć može biti prijeko potrebna.

Prepoznavši navedene probleme, vlasti su oba entiteta pristupile izradi novih zakona, koji barem djelomice rješavaju pitanje neprimjerenosti prava osnovne socijalne pomoći. Federalno ministarstvo rada i socijalne politike pripremiло je nacrt Zakona o socijalnoj zaštiti i socijalnom minimumu, kojim bi se trebala osigurati stalna novčana pomoć na ograničeno vremensko razdoblje (devet mjeseci) uvjetovano samo dostupnošću i visinom prihoda, a bez razmatranja radne sposobnosti. Nacrt Zakona predstavlja poboljšanje, posebno u smislu osiguranja iste visine „socijalnog minimuma“ i imovinskog cenzusa u cijeloj Federaciji BiH, eliminirajući različiti stupanj pomoći, koja se dodjeljuje u kantonima. Točno je i da još uvijek ostaju pitanja u svezi s činjenicom da su socijalni minimum (80 KM mjesečno), kao i imovinski cenzus, niski. U svakom slučaju, zakoni su ostali u formi nacрта najmanje godinu dana, a u vrijeme pisanja ovog izvješća je ostalo upitno kada i hoće li se, uopće, usvojiti.

45 Pogledajte Srednjoročnu razvojnu strategiju BiH – Strateški dokument za smanjenje siromaštva, ožujak 2004, strana 20.: „Prilikom određivanja praga siromaštva potrebno je uzeti u obzir da pojedinac, osim prehrane, ima i druge potrebe za opstanak, kao što su: smještaj, odjeća, itd. (...) Na ovaj se način dolazi do iznosa ukupne potrošnje od 2 198 KM po osobi godišnje i ovo je prag siromaštva za BiH (dok potrošnja za minimalne prehrambene potrebe, odnosno ekstremni prag siromaštva, iznosi 760 KM po osobi godišnje).“ Točnost ovih podataka je potvrđena u Srednjoročnoj razvojnoj strategiji BiH 2004.-2007.

Sukladno tome, nacrt Zakona o socijalnoj zaštiti Republike Srpske predviđa povećanje stalne novčane pomoći sa 41 na (prosječno) 120 KM i dodatna poboljšanja glede granice imovinskog cenzusa. Najvažnije je da se novim nacrtom Zakona predlaže podjela proračunske odgovornosti za osnovnu socijalnu pomoć između općinske i entitetske razine, čime bi se bolje uskladili iznosi pomoći i umanjila zabrinutost za nedodjeljivanje pomoći zbog nedostatka sredstava u općinskim proračunima. Međutim, nacrt Zakona je u proceduri od 2006. godine, i još uvijek nije sigurno kada će konačno biti usvojen. Ovakva situacija, očigledno, ukazuje na nedostatak opredijeljenosti Vlade Republike Srpske da se angažira na neophodnom promicanju ovakvog sustava, jer bi proračun entiteta pretrpio dodatni teret.

3.2. Problemi glede nejednakosti pri pružanju socijalne skrbi

Višestruke nejednakosti između različitih kategorija korisnika ostaju kao jedan od najznačajnijih razloga za zabrinutost. Postoje dva glavna pravca, po kojima se sredstva socijalne zaštite raspodjeljuju— jedan se odnosi na geografsko područje prebivališta, a drugi na vrste prava zasnovane na statusu, nasuprot pravima zasnovanim na potrebama. Različite vrste i visine pomoći, dodjeljuju se korisnicima čak i samo na osnovu njihovog mjesta prebivališta. Zbog iscjepkanosti nadležnosti, stalna novčana pomoć i novčana pomoć za obitelji, značajno se razlikuju među kantonima u Federaciji BiH, dok neka prava, kao što je već navedeno, i dalje ne postoje u nekoliko kantona. Pored toga, ne mogu se zanemariti nejednakosti u stupnju pomoći između dva entiteta; najbolji primjer takvog stanja je razlika u pomoći, koja se dodjeljuje neratnim invalidima u Republici Srpskoj i Federaciji BiH.

Najznačajniji primjer nejednakosti u socijalnoj pomoći, koja je opravdana statusom, a ne potrebom, postoji kada se zaštita, koju imaju ratni vojni invalidi, uspoređi sa zaštitom osoba, čiji invaliditet (fizički i mentalni), nije stečen u ratu, već je posljedica nezgode, bolesti ili je stečen po rođenju. Ne samo da ove dvije kategorije primaju vrlo različite iznose sredstava, u smislu visine pomoći, već se suočavaju s različitim situacijama glede kriterija za stjecanje prava, načina utvrđivanja potreba za socijalnom zaštitom i stava organa vlasti u svezi s izmjenama i umanjenjem pomoći. (pogledajte poglavlje 3.3.)

U Federaciji BiH, novčana sredstva za neratne invalide, skoro su pet puta manja, nego sredstva, koja primaju ratni vojni invalidi s istim stupnjem invaliditeta. Civilne žrtve rata su treća kategorija s različitim stupnjem pomoći, koja je povoljnija od pomoći za neratne invalide, ali je manja od pomoći za ratne vojne invalide. Neratni invalidi sa 100% invaliditeta mogu primiti maksimalno 396 KM mjesečno, dok ratni vojni invalidi s istim stupnjem invaliditeta, mogu primiti maksimalno 1 845 KM mjesečno.

Postoje i znatne razlike u kriterijama za primanje pomoći za različite kategorije pučanstva osoba s invaliditetom. Od 2009. godine neratni invalidi mogu ostvariti pravo na sredstva, samo ako imaju stupanj invaliditeta od 90% ili više; ovim se uskraćuje svim osobama s manjim stupnjem invaliditeta bilo kakva pomoć vezana za invalidnost. Za razliku od njih, stupanj invaliditeta civilnih žrtava rata treba biti 60%

za stjecanje prava, a ratnih vojnih invalida samo 20%. Time se širok spektar prava dostupan osobama s istim stupnjem invaliditeta i istim potrebama isključivo određuje na osnovu statusa pojedinca.

U Republici Srpskoj, najveći iznos koji je na raspologanju neratnim invalidima s visokim stupnjem invaliditeta je 41 KM mjesečno, dok ratni vojni invalidi s istim stupnjem invaliditeta mogu primiti ukupno 1.825,00 KM mjesečno.⁴⁶ Važno je navesti da neratni invalidi imaju pravo samo na dodatak za tuđu njegu i pomoć, dok ratni vojni invalidi dobijaju invalidninu, dodatak za njegu i pomoć, ortopedski dodatak, dopunsko materijalno osiguranje i obiteljsku invalidninu. Osim toga, kao što je u Federaciji BiH, ratni vojni invalidi uživaju i u nekoliko drugih nenovčanih prava, kao što je pravo na stambeno zbrinjavanje na koju neratni invalidi nemaju pravo. Civilne žrtve rata su ponovno pozicionirane „između“ druge dvije kategorije pučanstva, u smislu iznosa pomoći i prava na ostvarenje pomoći.

Prema relevantnim međunarodnim instrumentima i Zakonu o zabrani diskriminacije⁴⁷, nejednakosti u razini pomoći i kriterijima za ostvarenje prava na pomoć korisnika, na osnovu njihovog statusa, predstavljaju izravnu diskriminaciju. Dok uspostava kategorije korisnika na osnovu statusa može biti objektivno opravdana, ovako velika nejednakost prava nikako se ne može smatrati razmjernom. Nedavna reforma, koja je više pogoršala, nego ublažila te nejednakosti, predstavlja još jedan dokaz o postojanju diskriminacije.

Postoji i dodatna zabrinutost glede nejednakog postupanja glede socijalne pomoći za najugroženije kategorije pučanstva, odnosno stalne novčane pomoći za osobe bez radne sposobnosti, koje imaju vrlo niske prihode, u poredbi s drugim osobama, kojima je priznato ostvarivanje prava vezanih za ratno razdoblje. Primjerice, obitelji palih boraca uživaju prava u oba entiteta; udovica poginulog branitelja s dvoje djece, koja pohađaju školu, mogu dobijati mjesečnu subvenciju od 483 KM u Federaciji BiH ili 475 KM u Republici Srpskoj. Slična prava postoje i za obitelji civila, koji su umrli ili nestali tijekom rata; u tom slučaju, udovica civilne žrtve rata s dvoje djece, koja pohađaju školu, ima pravo na otprilike 338 KM u Federaciji BiH i 150 KM mjesečno u Republici Srpskoj. Važno je istaknuti da iznos ovih sredstava nije određen imovinskim cenzusom, odnosno, dodijeljen je neovisno o visini prihoda obitelji. Očigledne su razlike između ovih prava i socijalne pomoći za obitelj, koja je izgubila svoga člana u neratnim okolnostima.

U svezi sa stupnjem potpore, koju dobijaju ratni korisnici, nasuprot neratnim korisnicima⁴⁸ su i *privilegirane mirovine*, koje dobijaju ratne kategorije. Ove se mirovine

46 Pogledajte stranu 7. <http://www.vladars.net/sr-SPCyr/Vlada/Ministarstva/mpb/DJEL/Documents/BROSURA%20Boraca%202005-1Q09%20pdf.pdf>.

47 Sl.glasnik BiH 59/09.

48 Uredba broj 1. o povoljnijim uvjetima za stjecanje prava na starosnu mirovinu vojnih osiguranika Vojske Federacije Bosne i Hercegovine ("Službene novine Federacije BiH", br. 2/00, 21/01 i 25/01), Uredba broj 2. o povoljnijim uvjetima za stjecanje prava na starosnu mirovinu vojnih osiguranika Vojske Federacije Bosne i Hercegovine ("Službene novine Federacije BiH", br. 18/04, 27/04 i 47/04) i Uredba broj 3. o stjecanju prava na starosnu mirovinu pod povoljnijim uvjetima pripadnika bivše Vojske Federacije Bosne i Hercegovine i državnih službenika i namještenika bivšeg Federalnog ministarstva obrane ("Službene novine Federacije BiH", br. 75/06, 58/07, 89/07 i 31/08).

financiraju iz Federalnog proračuna⁴⁹. S druge strane, skoro 50% umirovljenika prima *minimalne mirovine*⁵⁰ iz Mirovinsko-invalidskog fonda FBiH; ove mirovine imaju socijalni karakter i daju se onima koji nisu bili u mogućnosti steći primjerenu razinu mirovine kroz doprinose. Dok privilegirane mirovine opterećuju entitetski proračun, Fond pokriva minimalne mirovine, što utječe na mirovinski sustav na osnovu doprinosa. Dakle, za minimalne mirovine se može reći da imaju i socijalni karakter i kao takve bi se trebale subvencionirati i iz entitetskog proračuna.

Dok je ovo izvješće fokusirano na dodjelu olakšica socijalne pomoći, točnije novčanu pomoć i uglavnom na one koje daje entitetska ili kantonalna razina, važno je razmotriti ta prava i u svjetlu drugih prava, koje država osigurava različitim skupinama.

Ratne kategorije uživaju razne dodatne vrste pomoći: boračkoj populaciji i njihovim obiteljima pruža se stambena pomoć, prioritet u pristupu zdravstvenoj zaštiti, dodatne prednosti u obrazovanju i zapošljavanju. Kantoni u Federaciji BiH i općine u oba entiteta pružaju dodatne vrste pomoć, uključujući i pomoć braniteljskim udrugama. U isto vrijeme, odgovarajuća pomoć neratnim ugroženim kategorijama pučanstva ograničena je, i općenito nema financijsku potporu zbog nedostatka sredstava. Iako ove vrste pomoći ne ulaze u okvir ovog izvješća, važno je podsjetiti i na njih, jer one dodatno pokazuju različito postupanje prema ratnim kategorijama i trebale bi biti uzete u obzir prilikom procjene potreba.

3.3. Pitanja glede ranijih i sadašnjih pokušaja reforme

Prava zasnovana na invaliditetu stalni su predmet razmatranja, kao i izmjena zakona u proteklom sedam godina. U okviru tih procesa prepoznaju se razlike u stavovima prema kategorijama osoba s invaliditetom ovisno o njihovom ratnom ili neratnom statusu. Važno je istaknuti da se promatranjem ovih procesa otkriva stav organa vlasti prema različitim skupinama, njihov utjecaj na dostupnost prava za različite kategorije pučanstva, kao i na ostvarenje prava na socijalnu skrb.

Posebno u Federaciji BiH, novčana pomoć za ratne i neratne invalide značajno se povećala u 2004. godini⁵¹. Kao što je već navedeno, posljedica izmjene i dopune zakona je značajno povećanje broja korisnika i proračunskih troškova za realiziranje prava. Do 2009. godine postalo je očigledno da Federalni proračun nije u mogućnosti osigurati isplate. Sukladno tome, u 2009. godini Federalni zakon o socijalnoj zaštiti ponovno je izmijenjen, kako bi ukinuo sva prava za neratne invalide s invaliditetom manjim od 90% i propisao da oni, koji su ostvarili prava, odnosno invalidi s invaliditetom od 90% do 100%, trebaju proći ponovni medicinski pregled. Znatno kašnjenje i niz proceduralnih problema okarakterizirali su provedbu izmjena i dopuna

49 Propustom Federacije BiH da plati obveze Mirovinsko-invalidskom fondu je stvoren dug koji prelazi 180 milijuna KM u 2010. godini.

50 Iznos minimalne mirovine je 296 KM za listopad 2010. godine.

51 Izmjenama i dopunama Zakona o socijalnoj zaštiti FBiH, osigurane su invalidnine, dodatak za tuđu njegu i ortopedski dodatak za neratne invalide. U isto vrijeme, izmjene i dopune, koje se odnose na zakone o ratnim kategorijama, povećale su osnovicu za iznos sredstava za ratne invalide sa 213 KM na 734 KM.

zakona; čak su i oni koji su već ostvarili prava, ostali bez tih prava nekoliko mjeseci, usprkos uvjerenjima Vlade Federacije BiH da je cilj izmjena i dopuna zakona da zaštiti kategorije osoba s najvećim stupnjem invaliditeta. Uvedene su mjere usprkos pritužbama druga osoba s invaliditetom, i smanjena su prava svima, bez uzimanja u obzir postojećih potreba. U odgovoru na ove pritužbe, u vrijeme usvajanja ovih mjera, Parlament Federacije BiH usvojio je zaključak, koji je obvezao Vladu Federacije BiH da pripremi novi zakon koji će regulirati prava osoba s invaliditetom i riješiti problem, koji je nastao zbog ukidanja značajnog dijela prava. Zaključak nije realiziran, pošto nacrt Zakona o osnovnim pravima osoba s invaliditetom nikad nije prosljeđen Parlamentu Federacije BiH.

Daljnja zabrinutost postoji u svezi sa značajnim brojem neratnih invalida – korisnika koji, iako posjeduju pozitivne odluke sukladno Zakonu iz 2004. godine, u vrijeme izmjena i dopuna Zakona iz 2009. godine, ta prava im nisu bila realizirana (tj. nisu bila isplaćena sredstva) za više mjeseci, od strane organa vlasti Federacije BiH. Ovim korisnicima do danas nije isplaćen dug, iako imaju zakonsko pravo da potražuju isplatu iznosa sukladno Zakonu, koji je bio na snazi u to vrijeme. Plan Vlade Federacije BiH je da se donese Zakon o dugovanju⁵², kojim bi ovo pitanje bilo riješeno i koji je bio u proceduri za usvajanje pred Parlamentom Federacije BiH krajem siječnja 2012. godine.

U suprotnosti s gore navedenim, prava ratnih vojnih invalida, kao i druga prava vezana za ratni status, povećana su 2004. godine i stalno su se povećavala u posljednjih pet godina. U 2009. i 2010. godini oba entiteta su se našla pod pritiskom MMF-a i Svjetske banke da uvedu imovinski cenzus i smanje prava, kao jednu od mjera kojima je uvjetovan kredit MMF-a u okviru standby aranžmana. U Federaciji BiH jedna od mjera uključuje proces revizije braniteljske populacije, jer postoje pokazatelji da određeni broj korisnika zlorabi sustav⁵³. Proces revizije započeo je sa znatnim kašnjenjem u kolovozu 2010. godine, sporo teče, nema značajnih rezultata i očekuje se da će trajati najmanje dvije godine. S druge strane, Republika Srpska obavlja redovite revizije korisnika.

Još jedan uvjet, koji je postavio MMF, potreba je za uvođenjem imovinskog cenzusa za korisnike prava vezanih za ratni status. Oba entiteta usvojila su odgovarajuće zakone uvodeći, samo u načelu, imovinski cenzus za ratne vojne invalide i obitelji palih boraca, dok visina prihoda ili eliminacijski iznosi za ostvarenje prava nisu specificirani u vrijeme pisanja ovog izvješća.⁵⁴ Entiteti nisu poduzeli korake za određivanje visine prihoda, niti su poduzeti koraci u pravcu definiranja neophodne procedure za podnošenje zahtjeva i dokumentacije od strane potencijalnih korisnika. Dakle, uvođenjem imovinskog cenzusa za ratne vojne invalide i obitelji palih boraca, nisu postignute nikakve promjene i upitno je kada i hoće li zakoni uopće biti provedeni.

52 Zakon o uspostavi i načinu nadoknade neisplaćenih obveza nastalih na temelju Zakona o socijalnoj zaštiti, zaštiti civilnih žrtava rata i obitelji s djecom.

53 Zakon o provedbi kontrole zakonitosti ostvarenja prava u oblasti boračko-invalidske zaštite Federacije BiH (Sl.glasnik FBiH broj 82/09).

54 Članak 6. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o pravima branitelja i članova njihovih obitelji (Sl. glasnik FBiH broj 09/10 i članak 3. Zakona o pravima boraca, vojnih invalida i obitelji palih boraca obrambeno-otadžbinskog rata Republike Srpske (Sl.glasnik Republike Srpske) broj 118/09).

Pored toga, važno je navesti da će se imovinski cenzus za ratne vojne invalide, kada bude proveden, u oba entiteta primijeniti samo na „niže“ kategorije korisnika sa stupnjem invaliditeta manjim od 60%. Osim toga, ako se kao pokazatelj uzme u obzir drugi imovinski cenzus za boračku populaciju (pogledajte u donjem tekstu), kao i trenutačno *povlašteno* postupanje entitetskih vlasti prema boračkoj populaciji, može se očekivati da će visina prihoda za ostvarivanje prava biti visoka, te kao posljedica ovih mjera broj korisnika neće biti smanjen. Zbog gore navedenih činjenica postoji zabrinutost da neće doći do značajnijeg reduciranja broja korisnika, koji bi, sveukupno, smanjili troškove za kategorije ratnih vojnih invalida i obitelji palih boraca.

Konačno, na kraju 2010. godine Vlada Federacije BiH uvela je imovinski cenzus za dobitnike ratnih priznanja.⁵⁵ Važno je napomenuti da je ovo jedina skupina za koju je određena visina prihoda, kao uvjet za ostvarenje prava. Međutim, eliminacijski iznos prihoda za dodjelu pomoći u okviru ostvarenja prava, trenutačno je blizu 2 000 KM (2,5 prosječne neto plaće u Federaciji BiH u prethodnoj godini). Zbog ovako visoke granice prihoda upitno je hoće li ova mjera značajnije utjecati na smanjenje broja korisnika, kao i ukupnu proračunsku potrošnju na ovu kategoriju. Pored toga, kada se uspoređi ovaj imovinski cenzus s drugim postojećim imovinskim cenzusima, kao primjerice za korisnike stalne novčane pomoći ili prava vezanih za obitelji s djecom, očigledna je razlika između imovinskog cenzusa za „opće“ sustave socijalne pomoći, nasuprot sustavima za pomoć na osnovu ratnog statusa, što izaziva ozbiljnu zabrinutost glede nejednakog postupanja prema ugroženim skupinama.

U Republici Srpskoj, slično kao situaciji u Federaciji BiH, očigledan je nedostatak značajnijeg reduciranja ili racionaliziranja dodjele sredstava. Visina prihoda za imovinski cenzus ratnih vojnih invalida nije utvrđena, kao ni i u Federaciji BiH, dok su pogodnosti za nositelje odlikovanja i za bivše branitelje, kao što je dodatak za branitelje, ostale iste na kraju 2010. godine bez, ikakvog pokazatelja da će doći do racionaliziranja ovih troškova.

Bitno je napomenuti da su u 2010. godini prava za nezaposlene demobilizirane branitelje ukinuta⁵⁶ u Federaciji BiH, ali je utjecaj ograničen zbog činjenice da je karakter ovih prava bio takav da bi većina ovih prava svakako prestala u 2010. godini; ipak, ukidanje ovog zakona treba uvažiti kao bar jedan primjer napretka prema racionaliziranju davanja vezanih za ratni status u Federaciji BiH.

55 Na osnovu člana 5 (5) Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o posebnim pravima dobitnika ratnih priznanja i odlikovanja i članova njihovih porodica („Službeni glasnik Federacije BiH“, broj: 09/10), Vlada Federacije BiH usvojila je Odluku o prihodovnom cenzusu za korisnike prava na osnovu ratnih priznanja i odlikovanja („Službeni glasnik Federacije BiH“, broj: 25/10).

56 Zakon o prestanku Zakona o pravima demobiliziranih branilaca i članova njihovih porodica („Službeni glasnik Federacije BiH“, broj: 9/10).

4. Zaključci i preporuke

Prilikom razmatranja socijalne skrbi za ratne i neratne kategorije korisnika glede toga šta se može smatrati diskriminatorskom praksom, važno je naglasiti da se ovim izvješćem ne namjerava umanjiti potencijalno postojanje objektivne osnove za razlike u stupnju ili načinu, na koje vlasti entiteta pružaju socijalnu zaštitu raznim skupinama. Prava, koje dobija braniteljska populacija, obično se vežu za njihovo svjesno odricanje i za konkretne dužnosti, koje su obavljali za svoju državu tijekom rata i za potrebu za priznanjem te službe, te zato ove pogodnosti imaju karakter nadomjestka braniteljskoj populaciji i obiteljima poginulih branitelja. Sama po sebi ova pretpostavka je valjana i može se uvažiti i kao uobičajena praksa priznavanja služenja državi, kao i žrtve koja proizlazi iz te službe ili gubitka života.

Međutim, ako se ovo pitanje promatra iz perspektive ljudskih prava, razlike u socijalnoj zaštiti, koju pruža država, treba preispitati glede prikladnosti, razmjernosti i njihovog učinka, naročito ako se uzme u obzir realnost s kojom se suočavaju Federacija BiH i Republika Srpska. Glede ovoga, razlike u socijalnoj pomoći između ratnih i neratnih kategorija s objektivno sličnim stupnjem potreba ili ugroženosti, toliko su velike, da se ne mogu objektivno opravdati. Ne mogu se smatrati ni razmjernim, s obzirom na realnost usporedivosti situacija različitih skupina. Dok se u decentraliziranom sustavu, kao što je postojeći sustav u BiH, neke razlike između razine lokalne samouprave mogu razumjeti, ovo ne oslobađa BiH od obveze, po kojoj mora primijeniti adekvatan minimalan standard u cijeloj državi.

Osim toga, kao što je i ranije navedeno, najvažnije je podsjetiti da je BiH i dalje jedna od država, koje imaju najveću stopu izdvajanja na socijalnu zaštitu i to ne samo u regiji, nego i većini europskih država. Nažalost, visok stupanj izdvajanja za socijalnu zaštitu ne pokazuje odgovarajuće rezultate na terenu, jer sredstva ne dolaze do najsiriomašnjih dijelova pučanstva zbog neprikladnog odabira korisnika. Uz ovakav ambijent mora se preispitati povlašteno postupanje prema braniteljskim kategorijama, kao i velika entitetska proračunska izdvajanja potrebna za očuvanje njihovih prava, jer je očigledno da ova potrošnja premašuje davanja za socijalnu pomoć za neratne kategorije.

Navedene informacije treba razmotriti u svjetlu prethodne diskusije o neadekvatnoj socijalnoj pomoći za neratne ugrožene kategorije pučanstva, osobito zbog toga što se proračunska ograničenja dosljedno navode kao opravdanje za ograničeni stupanj pomoći, kao i za neusvajanje pripremljenih zakona. S obzirom na način na koji se koriste entitetski proračuni, očito je da bi entitetske vlasti bile u mnogo boljoj situaciji da osiguraju bolju socijalnu pomoć ugroženim skupinama u slučaju da su izdvajanja za braniteljske kategorije racionalizirana. Drugim riječima, nije potrebno povećavati proračunska izdvajanja, kako bi se poboljšala socijalna zaštita, ali postoji potreba da se izvrši preraspodjela raspoloživih sredstava na pravedniji način i poboljša njihova namjena putem imovinskog cenzusa, kako bi sredstva dobili oni kojima je pomoć zaista potrebna.

U smislu međunarodnih obveza BiH glede ljudskih prava, jasno je da je takva preraspodjela sredstava i racionalizacija neophodna, jer je država obvezna koristiti maksimum raspoloživih sredstava, kako bi se osiguralo pravo svih osoba na socijalnu sigurnost bez diskriminacije⁵⁷. Sve dok se nesrazmjernost potrošnje odnosi samo na jednu kategoriju pučanstva, jasno je da to sprečava entitetske vlasti da pružaju značajnu pomoć drugim kategorijama pučanstva ili učinkovito poboljšavaju njihovu zaštitu sukladno svojim obvezama progresivnog realiziranja socijalnih prava.

Obveza korištenja raspoloživih sredstava do maksimuma, uz davanje prioriteta ugroženim skupinama pučanstva, glavno je pitanje pri razmatranju socijalne skrbi u BiH. Sasvim je razumljivo da država želi pružiti nadoknadu ili priznanje braniteljima koji su stekli invaliditet tijekom rata ili obiteljima koje su izgubile svog člana u ratu. Česti su slučajevi da su takve osobe ili obitelji ugrožene ili su u stanju potrebe. Ali, u državi, koja ima ograničena sredstva na raspologanju, mora se dati veći prioritet ugroženosti i potrebama, nego „pravu stečenom na osnovu statusa“ s obzirom na to da organi vlasti trebaju, ne samo ispuniti međunarodne obveze, već, praktično, i zaštititi pučanstvo od siromaštva i socijalnog isključivanja i tako doprinijeti sveobuhvatnom razvoju države.

U ovoj diskusiji postavlja se pitanje političke volje; glavni su problemi različiti stavovi entitetskih vlasti, koji su iskazani, kada su se usvajale izmjene i dopune zakona, općim radom u uvjetima paralelnih sustava ostvarenja prava za ratne i neratne kategorije. Svi naponi za značajnijom reformom moraju biti podržani općom promjenom razmišljanja, ne samo među organima vlasti, već i općenito u javnosti. Potrebno je riješiti postojeću vezu kompenzacijskih beneficija za boračku populaciju sa sustavom socijalne pomoći; u idealnom slučaju, socijalna pomoć utemeljena strogo na potrebama treba biti jasno odvojena od bilo koje vrste kompenzacijske isplate, koja bi ovisila od mogućnosti entitetskog proračuna.

Naglašavajući neadekvatnost u ostvarenju prava na socijalnu pomoć i postojećih nejednakosti u Bosni i Hercegovini, važno je navesti da ovo izvješće ne zagovara sustav u kojem bi građani mogli postati ovisni o pomoći države, niti zagovara sustav koji negativno utječe na promociju zapošljavanja i samostalnost. Zagovaranje primjerenije socijalne pomoći podrazumijeva mnoge mjere, uključujući socijalnu pomoć, neophodne za borbu protiv siromaštva i socijalne isključenosti. U svezi s tim, neke pozitivne mjere mogu biti navedene kao, primjerice, usvajanje Zakona o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba s invaliditetom u Federaciji BiH i Republici Srpskoj⁵⁸. Potreba za dodatnim mjerama ne oslobađa BiH od njenih obveza zaštite najugroženijih skupina kroz pružanje pomoći, posebno u realnosti ekstremnog siromaštva i nezaposlenosti.

57 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, opći komentar 19 (E/C.12/GC/19) paragraf 4.

58 Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji, osposobljavanju i zapošljavanju osoba s invaliditetom (Sl.glasnik RS-a broj 98/04, 91/06, 12/09, 39/09 i 54/09) i Zakona o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba s invaliditetom (Sl.glasnik FBiH broj 09/10).

U svjetlu ranije navedenoga, mogu se dati sljedeće preporuke entitetskim vlastima, kako bi im se pružila potpora, te da se pozovu da poboljšaju trenutačnu situaciju:

1. Odreći se *ad hoc* mjera zasnovanih na kratkoročnoj dostupnosti sredstava s namjerom angažiranja na dugoročnom strateškom planiranju cijelog sektora socijalne zaštite;
2. Angažirati se na sveobuhvatnoj reformi sustava socijalne skrbi i otkloniti diskriminatorne prakse sukladno obvezama iz oblasti ljudskih prava;
3. Postupno ukinuti prava zasnovana na statusu, dati prioritet pristupu, koji se zasniva na potrebama i promovirati namjenu socijalnih davanja;
4. Osigurati uspostavu odgovarajućih minimalnih standarda za zaštitu najugroženijih kategorija pučanstva u cijeloj državi;
5. Uključiti se u značajan javni dijalog s predstavnicima ugroženih skupina i braniteljske populacije, kako bi se promijenila svijest javnosti o kapacitetima i obvezama organa vlasti u svezi sa socijalnom skrbi.

U međuvremenu, organi vlasti pozivaju se da žurno poduzmu sljedeće korake:

1. Bez odlaganja provesti zakone u svezi s postavljanjem razumne granice prihoda za ostvarivanje prava braniteljskih kategorija u oba entiteta;
2. Pojačati i ubrzati proces revizije prava braniteljskih kategorija u Federaciji BiH;
3. Usvojiti pripremljene zakone u Federaciji BiH, odnosno nacrt Zakona o socijalnoj zaštiti i socijalnom minimumu, nacrt Zakona o osnovnim pravima osoba s invaliditetom, nacrt Zakona o zaštiti obitelji s djecom i nacrt Zakona o civilnim žrtvama rata;
4. Usvojiti predloženi Zakon o uspostavi i načinu nadoknade neisplaćenih obveza nastalih na temelju Zakona o socijalnoj zaštiti, zaštiti civilnih žrtava rata i obitelji s djecom u Federaciji BiH, ili na drugi način isplatiti dug ranijim korisnicima Zakona o socijalnoj zaštiti Federacije BiH;
5. Usvojiti nacrt Zakona o socijalnoj zaštiti u Republici Srpskoj;
6. Usvojiti mjere za jačanje potpore neratnim invalidima u Republici Srpskoj;
7. Osigurati isplatu dugova Vlade Federacije BiH Mirovinsko-invalidskom fondu Federacije BiH i razmotriti subvencioniranje minimalnih mirovina;
8. Uzdržati se od povećavanja iznosa sredstava za primanja boračkoj populaciji i racionalizirati cjelokupna izdvajanja za ovu kategoriju.